

V

De mythe van verborgen tekorten: een dwaaltocht van Betz door de rekeningen van de begrotingen van 1813-1818 van het Koninkrijk der Nederlanden

PIERRE EIJGELSHOVEN

1. Inleiding¹

In de historiografie van de staatsfinanciën is een eenduidig oordeel geveld over de wijze waarop koning Willem I en diens regeringen het parlement hebben ingelicht over de inkomsten en uitgaven van de staat. Dit zou zijn gebeurd op een misleidende manier, die gericht was op het verbergen van begrotingstekorten. Aan de basis van dit oordeel staat een auteur wiens beschouwing in dezen tot op heden onomstreden is: G.H. Betz, minister van financiën in het tweede kabinet Thorbecke. ‘Zeiden wij te veel, toen wij als onze meening opgaven, dat men onzen werkelijken toestand, zooveel mogelijk, voor de vertegenwoordiging trachtte te verbloemen?’² schreef Betz, nadat hij uit zijn analyse van de begroting 1816 had geconcludeerd: ‘(...) wij zagen verwarring en onduidelijkheid in de wijze waarop de verantwoording plaats had. De vertegenwoordiging kon onmogelijk den juisten staat van zaken overzien; maar ook de regering misleidde wellicht zich zelve. Beiden vermoedden wel een te-kort, maar het bedrag daarvan kende men niet.’³

En, nadat hij - over de begrotingsrekeningen 1813-1816 - had vastgesteld: ‘Die grief werd in de Tweede Kamer toch gemaakt; men gevoelde dat de zaken niet

1 Ik dank prof. dr. A. Nentjes, drs. M.A.T. Römer en de referenten van de redactie voor hun commentaar.

2 G.H. Betz, ‘Finantiële beschouwingen V’, in: G.H. Betz (red.), *Bijdragen tot de kennis van het staats-provinciaal-en gemeentebestuur in Nederland, deel 6* (Rotterdam 1862) 259.

3 G.H. Betz, ‘Finantiële beschouwingen IV’, in: G.H. Betz (red.), *Bijdragen tot de kennis van het staats-provinciaal- en gemeentebestuur in Nederland, deel 6* (Rotterdam 1862) 38.

naar waarheid werden voorgesteld, maar het was niet mogelijk die tot volkomen klaarheid te brengen. Hogendorp berekende dat er, op de diensten van 1813-1816 een overschot moest zijn van *f* 12,464,791.24½, terwijl de regering volhield, dat het slechts *f* 3,616,691.19½ was.⁴ Op basis van het door hem berekende slot, had Van Hogendorp betoogd dat het parlement, bij de behandeling van de financiële wetten van 1818, valselijk was ingelicht en daardoor had ingestemd met een staats-schuld van te grote omvang (45 miljoen gulden). Betz viel hem in 1862, 45 jaar na dato, daarin bij.

Aan die stelling is door latere auteurs niet getornd. De Bosch Kemper beschouwde de parlementaire behandeling van de financiële wetten van 1818 als het begin van de financiële oppositie tegen het beleid van Willem I.⁵ Ook Riemens was het met Betz eens, maar voegde daar in 1937 wel aan toe dat de kritiek van Betz eenzijdig was, omdat hij alleen maar oog had voor de verborgen wijze waarop aan de Staten-Generaal verslag werd gedaan van het beheer der financiën.⁶ Om het beeld recht te trekken plaatste hij naast het financiële beleid ook de vruchten van het economische beleid van Willem I, dat door hem als ver vooruitziend werd gekarakteriseerd. Colenbrander had in 1931 hetzelfde standpunt ingenomen.⁷ Colenbrander, noch Riemens echter, hebben ooit getwijfeld aan het door Betz geschilderde beeld van misleiding en verberging van tekorten. Riemens bijvoorbeeld sloot zich geheel aan bij de opvatting van Betz over het tekort op de begroting van 1816: '(...) men heeft indertijd zowel het bestaan van dit tekort als de wijze waarop er in werd voorzien verbloemd.'⁸

Dat aan de weergave van de feiten door Betz tot op heden niet wordt getwijfeld, blijkt uit de opvatting van Van Zanden: 'The most valuable analysis of financial policies in the years 1814-1821 is still presented in the studies published by G.H. Betz, *Finantiële beschouwingen I ... VI*.'⁹ Welke opvatting recentelijk is herhaald in het in 2000 verschenen boek *Nederland 1780-1914*, dat Van Zanden samen met Van Riel schreef.¹⁰

In dit artikel laat ik zien dat de argumenten die Betz in de 'Finantiële beschouwingen I-VI' aanvoert, om aan te tonen dat het parlement door koning Willem I en

4 Betz, 'Finantiële beschouwingen V', 257.

5 J. de Bosch Kemper, *De staatkundige geschiedenis van Nederland tot 1830* (Amsterdam 1868) 534.

6 Hk. Riemens, 'De finantieele politiek onder Koning Willem I', in: *De Gids* 101, 3 (1937) 144, 166.

7 H.T. Colenbrander, 'Willem I als financier (1815-1824)', in: *De Gids* 95, 2 (1931).

8 Hk. Riemens, *Het amortisatie-syndicaat* (Amsterdam 1935) 41.

9 J.L. van Zanden, 'The development of government finances in a chaotic period, 1807-1850', in: NEHA, *Economic and social history in the Netherlands* (Amsterdam 1996) 72.

10 J.L. van Zanden en A. van Riel, *Nederland 1780-1914: staat, instituties en economische ontwikkeling* (Amsterdam 2000) 432.

diens regeringen werd misleid, niet kloppen met de historische feiten.¹¹ In paragraaf 3 beschrijf ik de zoektocht van Betz naar het begrotingstekort over 1816 en zal ik aantonen dat hij onnauwkeurig te werk is gegaan, zowel inzake het aspect van de misleiding als inzake zijn berekening van de omvang van het tekort. In paragraaf 4 ga ik in op het verschil van mening tussen Van Hogendorp en de regering over de omvang van het cumulatief slot op de begrotingsjaren 1813-1816. In mijn optiek had Van Hogendorp het bij het verkeerde eind. Betz had dat had kunnen weten als hij de begrotingsrekening van 1813-1817 en het algemeen verslag van de parlementaire behandeling van de begroting 1819 had geraadpleegd.

Een andere conclusie is dat de door Willem I aan het parlement verstrekte begrotingsinformatie aan herwaardering toe is. Hier ben ik me er van bewust dat ik niet aannemelijk maak dat deze herwaardering bij voorbaat ook moet gelden voor de jaren ná 1818. De analyse van de historiografie van een tijdperk echter kan niet anders dan beginnen bij het begin. De conclusies uit dit artikel vormen, volgens mij, voldoende aanleiding om de door Willem I aan het parlement verstrekte begrotingsinformatie van grond af aan opnieuw te onderzoeken. Dit mede ook omdat de betogen over de kwaliteit van de voorlichting zich hebben vermengd met de politieke meningsverschillen tussen Willem I en de oppositie over het te voeren financiële en economische beleid. Ik onderbouw dit laatste in paragraaf 5, waar ik laat zien dat de historiografische weergave van de discussies over de berekening van het cumulatieve batige slot van de begrotingsjaren 1813-1816, het zicht heeft ontnomen op het meningsverschil dat er bestond tussen regering en oppositie over de aanwending van dat slot. Dit meningsverschil betrof het standpunt van de oppositie om het batige slot in mindering te brengen op de leensom van 45 miljoen gulden en het standpunt van de regering om dat niet te doen, omdat de omvang van de staatsfinanciën van de Belgische provincies nog niet vaststond.

Alvorens ik mijn betoog aanvang, geef ik in paragraaf 2 een beschrijving van de werking van het begrotingssysteem aan de hand van de relatie tussen begrotingsraming, kasrekening en begrotingsrekening. Ik licht dit verband toe aan de hand van een cijfervoorbeeld. Het doel dat ik daarbij voor ogen heb is te laten zien dat het systeem logisch in elkaar zat; op welke logica óók mijn betoog in de paragrafen 3 tot en met 5 is gebaseerd.

11 Betz schreef zestien financiële beschouwingen over het bewind van Willem I. De eerste verscheen in 1860 en de laatste, postuum, in 1869. In totaal bestrijken ze de periode 1813-1827. De delen I-VI handelen over de reguliere begrotingen 1815-1820 en de delen VII-XVI over het Amortisatiesyndicaat, waarbij in de delen VII-XII de verschillende paragrafen worden besproken van de wet van 27 december 1822 (Stb.59) tot instelling van het Syndicaat en in de delen XIII-XVI de leningen aan de orde komen waarbij het Amortisatiesyndicaat betrokken was. Mijn weerlegging van de conclusies die Betz trekt uit de rekeningen van de begrotingen van 1813-1818 betekent niet dat zijn beschouwingen in de delen VII-XVI bij voorbaat terzijde moeten worden geschoven.

2. De werking van het begrotingsstelsel

Stel dat in de begroting van het jaar t de uitgaven zijn geraamd op 100 euro en de inkomsten op 80 euro. Het geraamde tekort van 20 euro wordt volledig met een staatslening gefinancierd. De lening wordt geplaatst in het jaar t. De werkelijke uitgaven en inkomsten van dit begrotingsjaar vinden gedeeltelijk in het kalenderjaar t plaats, gedeeltelijk in het kalenderjaar t+1. In het jaar t+1 is er weer een begroting, waarbij de uitgaven geraamd worden op 120 euro en de inkomsten op 130 euro. Ook bij deze begroting is sprake van uitgaven en inkomsten die in werkelijkheid gedurende het kalenderjaar t+1 geschieden, naast de eerder gemelde werkelijke uitgaven en inkomsten op het begrotingsjaar t. Deze feitelijke betalingen worden weergegeven in kasrekeningen. In Tabel 1 is een voorbeeld van deze kasrekeningen te zien.

Tabel 1. *Cijfervoorbeeld met de samenstelling van de kasrekeningen*

Categorie	Kalenderjaar t			Kalenderjaar t + 1	
	Begrotings- jaar t	Begrotings- jaar t	Begrotings- jaar t+1	Totaal	
1. Inkomsten	50	40	100	140	
2. Uitgaven	70	50	80	130	
3. Financiering	20				
4. Bijdrage aan schatkist (= 1 + 3 - 2)	0	-10	20	10	

Hieruit blijkt dat in het kalenderjaar t, voor de begroting van het jaar t, in werkelijkheid 50 euro aan inkomsten kon worden geboekt, 20 euro kwam binnen van de lening, en de werkelijke uitgaven bedroegen 70 euro. De bijdrage aan de schatkist was aldus 0 euro. In het jaar t+1 kwam over het begrotingsjaar t nog 40 euro binnen, de uitgaven over t waren 50 euro. Daarnaast bedroegen voor het begrotingsjaar t+1 de feitelijke inkomsten 100 euro, de feitelijke uitgaven van t+1 waren 80 euro. De samengestelde kasrekening van het kalenderjaar t+1 bevat dus gegevens over twee begrotingsjaren, t en t+1, en de som laat zien dat de bijdrage aan de schatkist uiteindelijk 10 euro bedraagt.

In tabel 1 is de kasrekening van het jaar t+1 uitgesplitst naar de beide begrotingsjaren. Deze uitsplitsing treft men ook aan in de onder Willem I aan het parlement verstrekte kasrekeningen. De uitsplitsing maakt het mogelijk om, aan de hand van de opeenvolgende kasrekeningen, de begrotingsrekening samen te stellen. De begrotingsrekening geeft de stand weer - meestal per ultimo december - van de

gerealiseerde begrotingsinkomsten, -uitgaven, -tekort, eventuele financiering van het tekort met staatsleningen en het slot van de begroting. Het begrotingsslot is de som van begrotingstekort plus financiering van het tekort met staatsleningen. Is het slot positief dan neemt de kas van het rijk toe. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen het gerealiseerde slot (tekort), op basis van de kasrekeningen, en het te verwachten tekort (slot), op basis van de begrotingen. Pas als het begrotingsjaar is afgesloten is het gerealiseerde tekort (slot) definitief.

Aan de hand van deze begrippen heb ik in tabel 2 de rekening van het begrotingsjaar t samengesteld naar de stand van ultimo t en ultimo $t + 1$. Aan het eind van het jaar t is het verwachte tekort (slot) gelijk aan het geraamde tekort (slot) omdat zowel de inkomsten als de uitgaven lager uitvielen dan de ramingen. Aan het einde van het jaar $t + 1$ zijn zowel de inkomsten als de uitgaven overschreden, maar omdat de overschrijding van de uitgaven 10 euro meer bedraagt dan de overschrijding van de inkomsten stijgt het tekort met 10 euro tot 30 euro en resulteert er een nadelig slot van 10 euro.

Tabel 2. *Cijfervoorbeeld van de begrotingsrekening van het begrotingsjaar t , per ultimo van jaar t en per ultimo van jaar $t + 1$*

Gerealiseerd tekort (slot)			Verwacht tekort (slot)		
Categorie	Ultimo t	Ultimo $t+1$	Categorie	Ultimo t	Ultimo $t + 1$
Inkomsten	50	90	Geraamde inkomsten	80	80
Uitgaven	70	120	Geraamde uitgaven	100	100
Tekort	-20	-30	Geraamd tekort	-20	-20
Financiering	20	20	Geraamde financiering	20	20
			Geraamd slot	0	0
			Nog te verkrijgen inkomsten	30	0
			Nog te verrichten uitgaven	30	0
			Verwacht tekort	-20	-30
Slot	0	-10	Verwacht slot	0	-10

Zoals opgemerkt waren onder Willem I de kasrekeningen uitgesplitst naar begrotingsjaren. Deze uitsplitsing was mogelijk omdat volgens artikel 15 van de *Wet, houdende bepalingen omtrent de werkzaamheden van de Algemeene Rekenkamer*

12 De uitsplitsing van de kasrekening over verschillende begrotingsjaren loste ook het probleem op dat artikel 72 van de Grondwet 1814 en artikel 128 van de Grondwet 1815 hadden gelaten. Uit beide artikelen was niet duidelijk of de aan de Staten-Generaal overgelegde rekening het gebruik der geldmiddelen in het kalenderjaar of in het begrotingsjaar (dienstjaar) betrof.

der Vereenigde Nederlanden van 9 juli 1814 (Stb. 76) de Algemene Rekenkamer er voor diende te waken dat de betalingen werden geregistreerd op *die onderdelen van het begrotingsjaar waartoe ze behoorden* (cursief P. E).¹² Zo beperkte de kasrekening van 1816 zich niet alleen tot bedragen van het begrotingsjaar 1816, maar bevatte ze ook nog bedragen van de begrotingsjaren 1813, 1814 en 1815. De voornaamste redenen waarom de kasrekening van het kalenderjaar t en de begrotingsrekening van het jaar t niet samenvallen zijn: (1) het feit dat ontvangsten op basis van uit de begroting voortvloeiende verkregen rechten voor het rijk nog in latere jaren tot daadwerkelijke ontvangsten konden leiden en verplichtingen door het rijk aangegaan op basis van de begroting ook nog in latere jaren tot betalingen konden leiden; (2) het feit dat de Algemene Rekenkamer aan het eind van het kalenderjaar t nog niet alle voorbetalingen (het begrip voorbetaling wordt uitgelegd in de volgende paragraaf) van het begrotingsjaar t had verevend. Beide redenen hadden tot gevolg dat een begrotingsjaar pas na een aantal jaren kon worden gesloten.

De eerste rekeningen, die van 1814, 1815 en 1816, waren louter kasrekeningen. De rekeningen werden door de koning aan het parlement overlegd tezamen met het aan de orde zijnde begrotingsvoorstel; de rekening van 1814 werd ingediend tezamen met de suppletoire begroting voor 1815; die van 1815 met de begroting voor 1817 en die van 1816 met de begroting voor 1818. Vanaf de begroting 1819 werd er jaarlijks naast de kasrekening ook een begrotingsrekening overlegd. De eerste begrotingsrekening bevatte de begrotingen 1813-1817.

De in de rekeningen vervatte financiële informatie berustte op de door de Algemene Rekenkamer uitgevoerde controle op de betalingen en de ontvangsten. Voor de uitoefening van de controle was de rekenkamer afhankelijk van de medewerking van de departementen. Hoewel er in de literatuur op wordt gewezen dat deze informatieverschaffing door de departementen niet altijd even vlot verliep, zijn er geen aanwijzingen dat hierdoor de in de rekeningen vervatte financiële informatie onjuist was.¹³ Overigens biedt de eerste begrotingsrekening die aan het parlement werd overlegd, de mogelijkheid om de daarin vermelde informatie te vergelijken met de informatie in de kasrekeningen van 1814, 1815 en 1816. De uitkomst van deze vergelijking is dat de financiële informatie van de successievelijke kasrekeningen exact overeenstemt met die van de begrotingsrekening en dat dus de kasrekening even betrouwbaar is als de begrotingsrekening. Het parlement werd des-

13 Men zie voor een uitvoerige beschrijving van de controle door de Algemene Rekenkamer in de onderhavige periode: I. Capadoce, *De algemeene rekenkamer en de rekenplichtigheid in Nederland* (Den Haag 1856) 87-96; H.C. de Bruyn, *Schets van de rijkscomptabiliteit* (Alphen aan den Rijn 1937) 18-22; Th.A. Stevers, *De algemeene rekenkamer* (Leiden/Antwerpen 1979), 15-17; 30-31; 41-50; 277-278; M.G. Buist, 'De algemeene rekenkamer, 1814-1840', in: P.J. Margry et.al. (red.), *Van camere vander rekeninghen tot algemeene rekenkamer* (Den Haag 1989) 157-184.

tijds door de minister van financiën op deze overeenkomst in informatie tussen kasrekening en begrotingsrekening geattendeerd bij de presentatie van de eerste begrotingsrekening.¹⁴ Het enige verschil dat er bestaat heeft te maken met de aard van de beide rekeningen. Zo worden, bijvoorbeeld, de kosten verbonden aan de inning van belastingen in de kasrekening als uitgave geboekt en in de begrotingsrekening in mindering gebracht op de inkomsten. De lezer treft in bijlage A bij dit artikel een bevestiging van de overeenkomst tussen beide rekeningen aan. Aldaar heeft de gepresenteerde informatie tot doel om te laten zien dat Betz ongelijk had toen hij beweerde dat er sprake was van dienst (= begroting) vermenging van de begroting van 1816 met de begrotingen van 1813-1815.

Het cijfervoorbeeld uit deze paragraaf geeft de structuur weer van het begrotingssysteem. Het enige verschil tussen het voorbeeld en de in de volgende paragrafen gepresenteerde rekeningen bestaat uit een nadere onderverdeling van de inkomsten en de uitgaven.

3. Het tekort op de begroting van 1816

Op 29 december 1815 werd bij het parlement het begrotingsvoorstel 1816 ingediend. Het was de eerste volledige begroting van het rijk voor het grondgebied van de Nederlandse en de Belgische provincies: de uitgaven waren geraamd op 82 miljoen gulden, de inkomsten op 75,5 miljoen gulden en het tekort op 6,5 miljoen gulden.¹⁵ Artikel 1 van de *Wet op de middelen 1816* schreef voor dat het tekort moest worden gedekt door de batige sloten van de begrotingsjaren 1813-1815.¹⁶

Aan de hand van vier bronnen die Betz ten tonele voerde, trachtte hij zijn lezers te overtuigen, dat het parlement werd misleid over de omvang van het werkelijke tekort op de begroting 1816 die hij berekende op ruim 10 miljoen gulden. De vier bronnen zijn: de kasrekening van 1816, de *Staatscourant* van maandag 9 februari 1818, de begrotingsrekeningen van 1813-1817 en de begrotingsrekeningen van 1813-1818.

3.1 De kasrekening van 1816

Op 13 november 1817 ontving het parlement de kasrekening van 1816. Deze was een verantwoording van de feitelijke inkomsten en uitgaven gedurende het kalenderjaar 1816. In de tabellen 3 en 4 presenteer ik de betalingen respectievelijk de ontvangsten zoals die op deze rekening verschenen. Vervolgens laat ik in tabel 5 zien hoe uit de kasrekening de stand van het gerealiseerde begrotingssaldo en de

14 *Handelingen der Staten-Generaal (HSG) 1818-1819, 20 november 1818, 49.*

15 *HSG 1815-1816, 29 december 1815, 50; Bijlagen bij de Handelingen der Staten-Generaal (BHSG) 1815-1816, 106-147.*

16 *HSG 1815-1816, 29 december 1815, 51.*

stand van het verwachte begrotingssaldo op de dienst 1816 kan worden vastgesteld; beide saldi vanzelfsprekend naar de stand van 31 december 1816. Tot slot beschrijf ik het gebruik dat Betz van de kasrekening heeft gemaakt.

De begrotingsuitgaven die in de kasrekening zijn verantwoord, werden gesplitst in uitgaven die reeds door de Algemene Rekenkamer waren verevend (regel 1 van tabel 3) – dat wil zeggen gecontroleerd op hun rechtmatigheid - en in uitgaven die nog niet waren verevend. Deze laatste categorie werd aangeduid met geautoriseerde voorbetalingen en soms ook met uitgaven om nader te verrekenen (regel 2 van tabel 3). In tegenstelling tot hetgeen in onze tijd gebruikelijk is, had onder Willem I de controle door de Algemene Rekenkamer plaats vóórdát de uitgave werd verricht. De voorbetalingen waren een uitzondering op dit systeem van preventieve controle, omdat ze werden verevend nadat de betaling had plaatsgevonden.¹⁷

Tabel 3. *De betalingen in de kasrekening van 1816 (in guldens)*

Categorie	Begr. jaar 1813	Begr. jaar 1814	Begr. jaar 1815	Begr. jaar 1816	Totaal 1816
1. Verev. uitgaven (w.v. oorlog)	862.896 (856.479)	2.008.116 (1.478.526)	26.090.893 (17.139.979)	50.945.958 (7.653.588)	79.907.863 (27.128.572)
2. Voorbetalingen	-	-	-	14.796.271	14.796.271
3. Buiten begroting	11.806	10.687	136.254	813.515	972.262
4. Voorschot	-	-	-	1.320.000	1.320.000
5. Totaal	874.702	2.018.803	26.227.147	67.875.744	96.996.396

Bron: *BHSG 1817-1818*, 97, 131-133.

De geautoriseerde voorbetalingen treft men vooral aan op de departementen met afdelingen in den lande zoals het leger te velde in het geval van het departement van oorlog en de lokale belastingontvangers in het geval van het departement van financiën. Omwille van de vergelijking met Betz heb ik de verevende uitgaven van het departement van oorlog in tabel 3 apart vermeld. In de kasrekening werden ook de uitgaven verantwoord waartegenover geen begrotingsposten stonden (regel 3). In de kasrekening 1816 was deze post samengesteld uit: rectificaties, verrekeningen op objecten die nog stamden uit de voormalige Franse administratie en uit het verlies op de herleiding van muntspeciën. Het betrof zaken, die meestal nog stamden uit de Franse tijd en zaken, die niet te voorzien waren. Het ontbreken van een begrotingspost terzake betekende niet dat bij de raming informatie werd achtergehouden. Door de boeking in de rekening werd alsnog aan het parlement over deze uitgaven bericht. De laatste post bestaat uit verstrekte voorschotten; in het

¹⁷ Zie voor het onderscheid tussen preventieve en repressieve controle en de plaats van de voorbetalingen daarbij: Stevers, *De algemene rekenkamer*, 277-278.

vermelde bedrag zat voor 1,2 miljoen gulden aan niet restitueerbare voorschotten, die waren verstrekt voor de aankoop van graan vanwege de economische recessie die zich in 1816 inzette.

De begrotingsinkomsten omvatten de belastingen en de overige ontvangsten. De belastingen bestonden uit directe belastingen, indirecte belastingen (accijnzen), douanerechten en de successie-, zegel-, registratie- en hypotheekrechten. De overige inkomsten bevatten de ontvangsten inzake posterijen, domeinen, loterijen, tollengrote wegen, borgtochten en een post diversen.¹⁸ Om aanstonds bij de vergelijking met Betz de aandacht op de hoofdzaken te kunnen vasthouden, heb ik de post diversen in tabel 4 apart vermeld. Deze post bestond uit: de ontvangsten uit de recognitie van theeverkopen, ontvangsten uit verkochte oliën en specerijen, het aandeel van Nederland inzake vergoeding - door Frankrijk - voor soldijen en uitrusting der troepen, uit de verkoop van overtollige objecten door de departementen van marine en oorlog en uit de ontvangsten van de verkoop van de Staatscourant.

Zoals ik bij de uitgaven heb opgemerkt, werden de feitelijke uitgaven in de kasrekening gesplitst in verevende uitgaven en in geautoriseerde voorbetalingen. In het jaar dat de geautoriseerde voorbetaling werd verevend, werd ze óók opgenomen onder de verevende uitgaven. Om dubbeltellingen op het begrotingsjaar te voorkomen - de voorbetaling werd namelijk één keer geboekt als niet verevende uitgave en daarna nog eens als verevende uitgave - had er aan de ontvangstenkant een tegenboeking plaats onder de naam geregulariseerde voorbetalingen (regel 3 van tabel 4).¹⁹ De restitutie heeft betrekking op de restitutie van overheidsuitgaven. Het bedrag van 40 miljoen gulden aan financieringsmiddelen was de eerste lening van het Syndicaat der Nederlanden en diende hoofdzakelijk voor de financiering van de extra militaire uitgaven, die waren verricht vanwege de hervatting van de oorlog met Napoleon. In de lening was door het parlement toegestemd middels goedkeuring van de suppletoire begroting voor 1815. Tot slot werden in

18 De borgtochten werden door ambtenaren aan de regering betaald en later door deze gerestitueerd. In feite zijn het geen inkomsten maar leningen. Vanuit het parlement is dan ook vanaf het begin bezwaar gemaakt tegen het opnemen van de borgtochten onder de inkomsten. Ik volg hier toch de boeking van de regering omdat dit de vergelijking met de andere rekeningen en de vergelijking met Betz vergemakkelijkt. Bovendien valt de boeking als inkomsten, niet onder misleiding: ze was duidelijk zichtbaar zowel in de raming als in de rekening. Gedurende 1816 beliepen de borgtochten 724 duizend gulden.

19 In tegenstelling tot hetgeen W. Fritschy beweert in 'Staatsvorming en financieel beleid onder Willem I', in: C.A. Tamse en E. Witte (red.), *Staats- en natievorming in Willem I's Koninkrijk 1815-1830* (Brussel/ Naarden 1992) 234, zijn de geregulariseerde voorbetalingen wél uitgesplitst naar de onderwerpen van staatszorg en kan voor de gehele regeringsperiode van Willem I per begrotingsjaar en per kalenderjaar de omvang van de werkelijke militaire uitgaven worden vastgesteld.

Tabel 4. *De ontvangsten in de kasrekening van 1816 (in guldens)*

Categorie	Begr.jaar 1813	Begr.jaar 1814	Begr.jaar 1815	Begr.jaar 1816	Totaal 1816
1. Belastingen	111.700	281.241	2.536.216	54.369.920	57.299.077
2. Overige ontv. (w.o.diversen)	27.067 (24.293)	228.649 (197.231)	2.096.974 (1.000.649)	11.713.838 (4.940.514)	14.066.528 (6.162.687)
3. Geregular.voorbet.	-	137.649	6.309.218	19.920	6.466.787
4. Restituties	-	-	-	229.700	229.700
5. Financiering	-	-	40.000.000	-	40.000.000
6. Remb. voorsch.	-	150.000	-	-	150.000
7. Buiten begroting(a)	-	-	-	2.033.543	2.033.543
8. Totaal	138.767	797.539	50.942.408	68.366.921	120.245.635

Bron: *BHSG 1817-1818*, 96,108-113. (a). Er zij op gewezen dat de raming op de begroting van 1816 ontbrak omdat de post thuishoort op de begroting van 1817. Het bedrag was wél geïnd in het kalenderjaar 1816 en was dus terecht opgenomen in de kasrekening van 1816. De correcte boeking in de kasrekening van 1816 had moeten luiden, 'dienst 1817: ontvangen antérieur aan 1 januari 1817'. De vergissing werd gecorrigeerd in de eerste door het rijk samengestelde begrotingsrekening, waar het bedrag inderdaad niet meer voorkwam in de rekening van de begroting van 1816 maar in de rekening van de begroting van 1817, zie: *BHSG 1818-1819*, 66.

de kasrekening aan de ontvangstenkant het remboursement van verstrekte voorschotten verantwoord en de ontvangsten waar geen begrotingsposten tegenover stonden (regel 7; het in de tabel vermelde bedrag van 2 miljoen gulden was de afkoop van oorlogsbelasting).

Het saldo van de totale ontvangsten en de totale betalingen geeft, zoals gezegd, de mutatie in de schatkist weer. Aan het eind van het kalenderjaar 1816 was een bedrag van 120 miljoen – 97 miljoen = 23 miljoen in de schatkist gestort.

Aan de hand van de kasrekeningen 1814, 1815 en 1816 konden de begrotingsrekening van 1813, 1814, 1815 en 1816 worden opgemaakt naar de stand van 31 december 1816. Deze in paragraaf 2 beschreven procedure was bij het parlement bekend. Ik citeer uit deel III van de *Bijdragen* van Van Hogendorp. Het citaat is afkomstig uit het advies dat Van Hogendorp voorlas in een bijzondere bijeenkomst van de centrale afdeling van het parlement. De bijeenkomst was belegd om te overleggen hoe men het onderzoek van de begroting in de afdelingen zoveel mogelijk kon stroomlijnen. Het advies is van 30 november 1818 en is toegeschreven op de kasrekening 1817 en op de begrotingsrekening 1813-1817, maar zoals uit het citaat blijkt, wordt verwezen naar de voorgaande kasrekeningen (van 1814-1816).

'Er zijn er in dit jaar twee, de eerste is het vervolg der voorgaande, de tweede omvat alle voorgaande begrotingen. De rekening van den jare 1817 is conform

met de voorgaande: het is eene kasrekening. Men ziet daar uit, al wat successievelijk in de schatkist gekomen is. (...) Men kan deze vergelijken met de begrotingen, om over derzelve juistheid te oordeelen. Men kan ook de ware ontvangst, tegen de ware uitgave, en de begrootte *deficits* tegen de wezenlijke, zoo als de ondervinding die heeft doen blijken over stellen. Men kan over den aard en de nuttigheden der belastingen oordeelen, door derzelve wezenlijke vermeerdering en vermindering. Maar al die opmerkingen, en nog andere van dien aard vereischen de bijeenvoeging van verscheidene jaar-rekeningen, omdat de ontvangst en uitgave van een jaar nooit geheel en al in de rekening van dat jaar vervat is, en men er altijd een groot gedeelte van moet zoeken in de rekening van volgende jaren. De tweede rekening die ons dit jaar is voorgelegd, en die alle vroegere begrotingen tot op het einde van 1817 omvat, verligt ons den genoemden arbeid, door het opgeven van eenige resultaten die wij niet meer de moeite zullen hebben van zelve te zoeken.’²⁰

Zo bevatte de kasrekening 1816 de eerste stand van de begrotingsrekening 1816, namelijk die per 31 december 1816. Ik heb deze begrotingsstand weergegeven in tabel 5. Omdat het hier om de begroting gaat blijven de inkomsten en de uitgaven, waar geen begrotingspost tegenover staat, buiten beschouwing. De stand is berekend aan de hand van de vierde cijferkolom van de tabellen 3 en 4. De rekeningstand van de begroting 1816 per 31 december 1816, liet een feitelijk overschot zien van 591 duizend gulden. Het verwachte tekort beliep 6,5 miljoen gulden en is gelijk aan het geraamde tekort, omdat per 31 december 1816 zowel de inkomstenraming als de uitgavenraming waren onderschreden.

Op welke wijze heeft Betz de kasrekening gebruikt in zijn speurtocht naar het tekort op de begroting van 1816? Hij verzuimt om er de begrotingsrekening van 1816 uit samen te stellen naar de stand van 31 december 1816. In plaats daarvan tracht hij zijn lezers ervan te overtuigen dat er in de kasrekening 1816 sprake was van begrotingsvermenging.

‘Zoo vindt men in de staatsrekening van 1816, voor de dienst (lees: begroting P.E.) van dat jaar, ten behoeve van het departement van oorlog eene som van slechts *f* 7,653,588.44 (zie tabel 3, P.E), terwijl daarvoor *f* 29,000,000 was op de begroting gebracht. Maar nu werd, uit diezelfde som, betaald: voor de dienst van 1815 *f* 17,139,979.11; voor 1814 *f* 1,478,526.85; voor 1813 *f* 856,479.57. Zoo-dat in 1816, voor vier dienstjaren werd betaald *f* 27,128,573.97 (zie tabel 3, P.E). In volgende jaren werd dan weder voldaan, wat in 1816 was onbetaald gebleven.’

Betz doet het hier voorkomen alsof uit het voor 1816 op de begroting van het departement van oorlog uitgetrokken bedrag van 29 miljoen gulden óók de in 1816

20 G.K. van Hogendorp, *Bijdragen tot de huishouding van staat in het koninkrijk der Nederlanden, III* (Amsterdam z.j.) 127.

Tabel 5. *De stand van het gerealiseerde begrotingsaldo 1816 per 31 december 1816 en de stand van het verwachte begrotingsaldo 1816 per 31 december 1816, bekend per 13 november 1817 (in guldens)*

<i>Gerealiseerd saldo</i>		<i>Verwacht saldo</i>	
<i>Inkomsten:</i>			
		9. Geraamde inkomsten	75.500.000
1. Belastingen	54.369.920	10. Geraamde uitgaven	82.000.000
2. Overige ontvangsten	11.713.838	11. Geraamd tekort	-6.500.000
3. Totale inkomsten	66.083.758	12. Geraamde financiering	0
<i>Uitgaven:</i>			
4. Verevende uitgaven	50.945.958	13. Nog te verkrijgen middelen	9.416.242
5. Nog niet verevende	14.776.351(a)	14. Nog te verrichten uitgaven	16.507.391
		voorbet	
6. Restituties	-229.700		
7. Totale uitgaven	65.492.609		
8. Gerealiseerd saldo	591.149	15. Verwacht tekort (= 8+13-14)	-6.500.000
(= 3-7)			

(a): 14.796.271 (tabel 3) – 19.920 (tabel 4)

gerealiseerde uitgaven op de begrotingen 1813-1815 werden betaald en er dus sprake zou zijn van begrotingsvermenging. En hij vervolgt:

‘En die wijze van handelen had plaats, niet met het departement van oorlog alleen, maar met alle andere hoofdstukken der staatsrekening. (...) Trekt men nu al de betalingen, gedaan in 1816 op de begrotingsposten van dat jaar, te zamen, dan blijkt dat de uitgaven bedragen eene som van *f* 79,909,866.19.’

Op de ontvangsten werd volgens Betz hetzelfde beginsel toegepast. Hij beschrijft dit aan de hand van de gewone inkomsten; dit zijn de belastinginkomsten en de overige ontvangsten, waarbij hij de in tabel 4 vermelde ‘diverse ontvangsten’ ver-geet mee te nemen.

‘Blijkens de staats-rekening, werd in 1816, uit de gewone middelen ontvangen (zie tabel 4, P.E): van het dienstjaar 1813 *f* 114,476.07; van het dienstjaar 1814 *f* 312,662.52; van het dienstjaar 1815 *f* 3,632,548.08; van het dienstjaar 1816 *f* 61,143,249.03; te zamen *f* 65,202,935.70.’

En hij concludeert:

‘Wilde men dus afgaan op de staatsrekening van 1816 dan zou het te-kort bedra-gen eene som van *f* 14,706,930.49, in plaats van 6½ miljoen zoo als de begroo-

ting aanwees. De uitgaven toch bedroegen *f* 79,909,866.19 en de ontvangsten *f* 65,202,935.70.²¹

In tabel 6 heb ik de in het citaat genoemde bedragen samengevat aan de hand van de termen, die in de tabellen 3 en 4 zijn gebruikt. Alvorens ik Betz volg op zijn tocht, wijs ik er nogmaals op dat hij aan de ontvangstenkant bij de overige inkomsten de post diversen buiten beschouwing laat. Dit zal hem verder op in zijn verhaal, zonder dat hij dat heeft beseft, het spoor doen bijster raken (zie Bijlage A bij dit artikel).

Tabel 6. *Betz' gebruik van de kasrekening van 1816 (in guldens)*

Categorie	Begr. jaar 1813	Begr. jaar 1814	Begr. jaar 1815	Begr. jaar 1816	Totaal 1816
1. Belastingen	111.700	281.241	2.536.216	54.369.920	57.299.077
2. Overige (excl.div.)	2.774	31.418	1.096.325	6.773.324	7.903.841
3. Totaal	114.474	312.659	3.632.541	61.143.244	65.202.918
4. Verev.uitgaven (w.v. oorlog)	862.896 (856.479)	2.008.116 (1.478.526)	26.090.893 (17.139.979)	50.945.958 (7.653.588)	79.907.863 (27.128.572)
5. Tekort					- 14.704.945

Dat Betz de sommatie van de verevende uitgaven abusievelijk 2000 gulden te hoog heeft vastgesteld, maakt geen onderdeel uit van mijn betoog.

Ik heb aan de hand van het citaat, uit het advies van Van Hogendorp, laten zien dat de parlementariërs op de hoogte waren van de manier waarop uit de kasrekeningen de begrotingsrekeningen konden worden afgeleid. Betz past deze manier niet toe, waarschijnlijk omdat hij niet in de gaten had wat de relatie tussen kasrekening en begrotingsrekening was (zie ook paragraaf 3.3). Bij hem zoekt men dan ook tevergeefs naar de stand van de begrotingsrekening 1816 per 31 december 1816. In plaats daarvan richt hij de aandacht op het door hem berekende bedrag van *f* 14.706.930. Ik citeer uit het vervolg van zijn betoog:

‘Men gevoelt het echter, het werkelijke te-kort op de dienst 1816 was dat niet, en kon dat, om de aangevoerde redenen, ook niet wezen. Het was een deficit op de kasrekening: men had meer betaald dan ontvangen. (...) Dat er echter ook op de eigenlijke staatsdienst een te-kort was, is zeker. Deed de begroting dat reeds vermoeden, en maakte de rekening het waarschijnlijk (...).’²²

Hoewel Betz weet dat het bedrag niet het tekort op de begroting 1816 kan zijn, suggereert hij dat de omvang van het bedrag de voorbode is van een tekort van

21 Betz, ‘Finantiële beschouwingen IV’, 32-34.

22 Betz, ‘Finantiële beschouwingen IV’, 34.

behoorlijke omvang. Alvorens ik overga naar de tweede door Betz gebruikte bron, wil ik er op attenderen dat aan het door hem berekende bedrag geen enkele betekenis kan worden toegekend. Volgens Betz gaf het bedrag van 14,7 miljoen gulden een tekort op de kasrekening weer. Dat is onjuist. Het saldo van de kasrekening is het verschil tussen de totale ontvangsten en de totale betalingen, en dat beliep aan het eind van het kalenderjaar 1816, 23 miljoen gulden én was bovendien positief. Het door hem berekend tekort bevat zelfs geen indicatie van het verschil tussen de inkomsten en de uitgaven op de begrotingen 1813-1816 die *gedurende* het kalenderjaar 1816 plaatsvonden, want, om dát te kunnen vaststellen had ook het belangrijke saldo van geautoriseerde en geregulariseerde voorbetalingen in de berekening moeten worden betrokken. Samengevat: het door Betz berekende bedrag van f 14.706.930 stelt niets voor.

3.2. *De Staatscourant van 9 februari 1818*

‘Dat er echter ook op de eigenlijke staatsdienst een te-kort was, is zeker. Deed de begroting dat reeds vermoeden, en maakte de rekening het waarschijnlijk (...). uit de later gehouden discussiën en vooral uit de door de regering, in 1818 en 1819 overgelegde stukken verkrijgt men daaromtrent volkomen zekerheid. Vooreerst werd bij de behandeling der groote finantiële wetten in het begin van 1818, het deficit op de staatsdienst van 1816, aangeduid door den een op f 7,157,352, en door den ander op 9 millioen. Op welke gegevens die cijfers zijn gegrond, weten wij niet, maar dat het feit zelf volkomen juist was, blijkt daaruit: *dat het door de regering niet werd weêrsproken.*’²³

De bedragen die Betz noemt heeft hij gelezen in de *Staatscourant* van 9 februari 1818, die het vervolg bevatte van het verslag van de algemene beraadslagingen over de financiële wetten van 1818. Betz wist niet op welke gegevens de genoemde bedragen waren gegrond. Wél wekt hij de indruk dat ze niet van de regering afkomstig zijn, maar dat ze wél juist waren, omdat ze door de regering niet werden weersproken. Dat hij niet wist waarop de bedragen waren gebaseerd, komt omdat hij de primaire bronnen, in casu, de staatsstukken, niet had geraadpleegd. Vóór de algemene beraadslagingen over de financiële wetten van 1818 namelijk, had de regering aan het parlement een suppletoire rekening van de begroting 1816 overlegd met als rekeningstand 31 oktober 1817.²⁴ Ik heb deze rekeningstand vermeld

²³ Idem, met verwijzing naar *Staatscourant 1818*, no. 34.

²⁴ Als Betz de *Staatscourant* aandachtig had gelezen dan had hij in ieder geval kunnen weten uit welk stuk het bedrag van f - 7.157.353 stamde: ‘ (...). sedert 1815, hebben onze uitgaven, ieder jaar, onze inkomsten met eenige millioenen overtroffen; gij ziet het daarenboven uit de stukken, die u voorgelegd zijn, dewijl de rekeningen van den dienst over 1816 een deficit van 7,157,352 gulden opleveren. (...)’, zegt de Belgische afgevaardigde De Serret volgens de Nederlandse vertaling uit de *Staatscourant*, 1818, no.34, kolom 8.

in tabel 7 tezamen met de stand per 31 december 1816, zodat de ontwikkeling van het begrotingssaldo kan worden gevolgd.

Tabel 7. *De stand van het gerealiseerde en de stand van het verwachte begrotingssaldo 1816, per 31 december 1816 én per 31 oktober 1817, bekend per 28 januari 1818 (in guldens)*

<i>Categorie</i>	<i>31 december 1816</i>	<i>31 oktober 1817</i>
1. Begrotingsinkomsten	66.083.758	71.333.942
2. Begrotingsuitgaven	65.492.609	72.847.332
3. Gerealiseerd saldo	591.149	-1.513.390
4. Raming inkomsten	75.500.000	71.333.942
5. Nog te verkrijgen middelen (= 4-1)	9.416.242	0
6. Raming uitgaven	82.000.000	78.491.295
7. Nog te verrichten uitgaven (= 6-2)	16.507.391	5.643.963
8. Verwacht saldo (= 3 + 5 - 7)	- 6.500.000	- 7.157.353

Bron: Stand per 31 december 1816, zie tabel 5; stand per 31 oktober 1817, *BHSG 1817-1818*, 210-211.

Behalve het feit dat in de periode 31 december 1816 – 31 oktober 1817 ontvangsten en betalingen op de begroting 1816 zijn geboekt, is het belangrijkste verschil dat in de suppletoire rekening zowel de uitgaven- als de inkomstenraming naar beneden toe zijn bijgesteld (regel 4 en regel 6). De bijstelling van de inkomstenraming - vanwege de recessie - had zelfs plaats tot op het niveau van de op dat moment verkregen inkomsten, reden waarom de regering aan het slot van de suppletoire rekening noteerde: ‘Vermits er waarschijnlijk geene ontvangsten van eenig belang op de dienst van 1816 meer zullen plaats hebben, blijkt het dat er op de dienst een te kort bestaat, en dat deze uit de restanten van vroegere dienstjaren zal moeten worden gesubsidieerd.’²⁵ Het juiste bedrag was een tekort van *f* 7.157.353 en vanzelfsprekend werd dit bedrag door de regering niet weersproken, ze had het zelf uitgerekend en het parlement er via de suppletoire rekening van in kennis gesteld.

3.3. *De begrotingsrekeningen 1813-1817 en 1813-1818*

‘(...) maar dat het feit zelf volkomen juist was, blijkt daaruit dat het door de regering niet werd weersproken. Maar in de tweede plaats blijkt het te-kort uit de later, door de regering, overgelegde rekeningen der begrotingen.’²⁶

²⁵ *BHSG 1817-1818*, 211.

²⁶ Betz, ‘Finantiële beschouwingen IV’, 34.

Betz bedoelt de rekening der begrotingen van 1813-1817 en de rekening der begrotingen van 1813-1818. In tabel 8 heb ik uit deze rekeningen de inkomsten en de uitgaven gelicht, die betrekking hebben op de begroting 1816, en het verwachte tekort op deze begroting berekend naar de stand van 31 december 1818.

De begrotingsrekening 1813-1818 laat uiteindelijk een tekort zien op de begroting 1816 ten bedrage van *f* 6.171.822. Onder andere vanwege de neerwaartse bijstelling van de uitgavenraming (zie paragraaf 4) bleef dit tekort onder het geraamde tekort van 6,5 miljoen gulden.

Wat heeft Betz met deze rekeningen gedaan? Volgens hem was het bedrag van *f* 6,171,822 niet het ware tekort en had de regering, geleid door haar zucht om de staat van zaken zo voordelig mogelijk te doen uitkomen, onder de ontvangsten gedaan in 1816, óók opgenomen hetgeen in dat jaar ontvangen werd van de begrotingsjaren 1813, 1814, 1815. Deze begrotingsvermenging was volgens Betz niet te zien, omdat deze ontvangsten van de begrotingsjaren 1813-1815 niet apart waren vermeld. Maar, aldus Betz, we weten wél hoe groot die ontvangsten van 1813-1815 ongeveer zijn geweest, indien we de ontvangsten op de kasrekening van 1816 vergelijken met de ontvangsten, die in de begrotingsrekening 1813-1817 zijn opgegeven als antérieur aan 1817:

*'(...) welke cijfers tamelijk wel overeenkomen (cursief P.E). De ontvangsten namelijk bedroegen, zooals wij zagen, volgens de staatsrekening 1816 f 65,202,935.70 (zie tabel 6, P.E) en volgens de rekening der begrotingen f 66,005,481.30 (zie tabel 8, P.E.). Maar nu waren, zooals wij mede zagen, in die som van f 65,202,935.70 begrepen f 4,059,686.87 van de diensten van 1813, 1814 en 1815 (zie tabel 6, P.E). Wil men nu het eigenlijke deficit van het dienstjaar 1816 berekenen, dan behoort de som van f 4,059,686.87 van de ontvangsten te worden afgetrokken (...). En doet men dat, dan stijgt het zuiver te-kort op de dienst van 1816 tot de belangrijke som van f 10,231,507.26½.'*²⁷

Betz is hier het spoor bijster. Zijn berekening berust op een onnauwkeurige raadpleging van de rekeningen waardoor hij fout op fout stapelt. In Bijlage A heb ik zijn fouten uitgewerkt en weerleg ik ook zijn bewering dat er sprake zou zijn geweest van begrotingsvermenging. Op deze plaats volsta ik met een samenvatting, waarbij ik zijn fout cursief heb weergegeven in tabel 9.

Allereerst heeft hij niet in de gaten dat antérieur aan 1 januari 1817, in de begrotingsrekening 1813-1817, verwijst naar de ontvangsten op de begroting van 1816, die vóór 1 januari 1817 waren verkregen (zie kolom 1 van tabel 8 en kolom 6 van Bijlage A) en niet verwijst naar de begrotingen vóór 1816. Dan beweert hij dat van de ontvangsten op de begrotingen van vóór 1816 geen melding zou zijn gemaakt. Deze bewering is onjuist. In staat 7 van de begrotingsrekening 1813-1817 staan de ontvangsten op de begroting 1813. In staat 8 die op de begroting 1814 en in staat

27 Betz, 'Finantiële beschouwingen IV', 35-36.

Tabel 8. *De omvang van het verwachte tekort op de begroting 1816 naar de rekeningstand van 31 december 1818, bekend per 28 oktober 1819 (in guldens)*

Categorie	31 december 1816	Gedurende 1817	Gedurende 1818	31 december 1818
1. Inkomsten	66.005.481 (a)	5.516.193	-	71.521.674
2. Uitgaven	50.299.051 (b)	23.578.938	2.606.446	76.484.435
3. Gerealiseerd tekort				- 4.962.761
4. Bijgestelde inkomsten				71.333.942
5. Nog te verkr. inkomsten (= 4-1)				0
6. Bijgestelde uitgaven				77.693.496
7. Nog te verr. uitgaven (= 6-2)				1.209.061
8. Verwacht tekort				- 6.171.822

Bron: Stand per 31 december 1816 en gedurende 1817: *BHSG 1818-1819*, 54-55. Bijgestelde inkomstenraming (regel 4), zie tabel 7. Bijgestelde uitgavenraming (regel 6), *BHSG 1818-1819*, 66. Gedurende 1818: *BHSG 1819-1820*, 101, 115, 123. (a) Het verschil met de bedragen in de eerste kolom van tabel 5 heeft voornamelijk te maken met het feit dat in de begrotingsrekeningen een aantal administratieve kosten, die verbonden waren aan de inning van belastingen, op de inkomsten in mindering werden gebracht, terwijl ze in de kasrekening bij de uitgaven werden opgeteld. (b) Het verschil met het bedrag aan verevende uitgaven uit tabel 5 wordt voornamelijk veroorzaakt door het feit dat overeenkomstig de begrotingsrekening 1816 naar de stand van 31 december 1817 er een restitutie van fondsen heeft plaats gehad, vanuit het Speciaal Fonds tot bevestiging en armeerding van het Zuidelijk Frontier, naar de begroting van het departement van oorlog.

9 die op de begroting 1815.²⁸ Omdat Betz deze staten over het hoofd heeft gezien, denkt hij dat er sprake is van begrotingsvermenging en dat de inkomsten op de begrotingen 1813-1815 die gedurende het kalenderjaar 1816 waren ontvangen in het bedrag van f 66.005.481, dat betrekking had op de begroting 1816, moeten zijn ondergebracht.

Vervolgens redeneert hij: in de kasrekening 1816 was onder de ontvangsten van f 65.202.935 een bedrag van f 4.059.686 begrepen dat op de diensten 1813-1815 betrekking had. Omdat het bedrag f 65.202.935 niet veel verschilt van f 66.005.481 zal het bedrag van f 4.059.686 ook wel zijn verdisconteerd in f 66.005.481. Hij trekt dit bedrag af van de ontvangsten ad f 66.005.481 en komt zo tot de onjuiste bewering dat het tekort op de begroting 1816 f 10.231.507 heeft belopen; welke uitkomst volgens Betz en volgens Riemens nooit aan het parlement werd meege-deeld.²⁹

²⁸ *BHSG 1818-1819*, 60-62.

²⁹ Riemens, *Het amortisatie-syndicaat*, 41.

Tabel 9. *Betz' foutieve berekening van het tekort op de begroting 1816 (in gulden)*

Categorie	Bedrag
1a. Inkomsten vóór 1 jan. 1817, volgens begrotingsrekening 1813-1817	66.005.481
<i>1b. minus de ontvangsten op de diensten 1813-1815 gedurende 1816</i>	<i>- 4.059.686</i>
1c. Totaal inkomsten vóór 1817	61.945.795
2. Inkomsten gedurende 1817	5.516.193
3. Inkomsten gedurende 1818	-
4. Stand inkomsten per 31-12-1818	67.461.988
5. Uitgaven per 31-12-1818	76.484.434
6. Nog te verrichten uitgaven	1.209.061
7. Verwacht tekort (= 4-5-6)	- 10.231.508

Bron: Betz, 'Finantiële beschouwingen IV' 35-36 ; Bijlage A bij dit artikel.

De redenen waarom men dit bedrag tevergeefs zal zoeken in de rekeningen moge uit mijn betoog in deze paragraaf duidelijk zijn: een tekort van die omvang heeft nooit bestaan, maar is een hersenspinsel van Betz en zijn latere copiiisten.

4. Het cumulatieve slot op de begrotingsjaren 1813-1816

De financiële wetten, die op 13 november 1817 bij de Staten Generaal werden ingediend, mondden uit in een schuldvergroting van 45 miljoen gulden. Deze lening staat bekend als de tweede syndicaatslening. Het bedrag was als volgt samengesteld: (herziene) raming van het tekort op de begroting 1817 van 12,3 miljoen gulden; geraamd tekort op de begroting 1818 van 6,5 miljoen gulden, versterking van de zuidgrens van het koninkrijk voor 20 miljoen gulden, vergoeding vanwege de intrekking van het octrooi op de theehandel ten bedrage van 750.000 gulden, compensatie voor nog uit de Franse tijd stammende onteigeningen voor 800.000 gulden, en een bedrag van (afgerond) 4,6 miljoen gulden vanwege de onzekerheid omtrent de toekomstige belastingopbrengsten. Het parlement had geen moeite met het herziene tekort op de begroting 1817, welke herziening een gevolg was van de economische recessie, waardoor de inkomsten op de begroting 1817 9 miljoen gulden naar beneden toe waren bijgesteld, en de uitgaven met ruim 3 miljoen gulden waren verhoogd, vanwege de gestegen kosten van levensonderhoud voor gevangenen, soldaten en legerpaarden. Het parlement had evenmin moeite met de versterking van de zuidgrens. Het betrof een overeenkomst, die was gesloten bij

het Tractaat van London van 13 augustus 1814 en dus was het rijk er aan gebonden; bovendien zouden Engeland en Frankrijk elk een even groot bedrag spenderen aan de beveiliging van de zuidgrens van het koninkrijk en leverde de versterking werkgelegenheid op, hetgeen vanwege de heersende recessie alleen maar werd toegejuicht. De oppositie richtte zich tegen het gevraagde bedrag van 4,6 miljoen gulden inzake de onzekere opbrengst van de toekomstige belastingen, omdat toestemming daarin in strijd werd geacht met het budgetrecht én tegen het tekort op de begroting 1818. Volgens Nes van Meerkerk konden de militaire uitgaven met 6,5 miljoen gulden worden verlaagd. Bovendien was de oppositie van mening dat de leensom omlaag kon worden gebracht door het batig slot op de diensten 1813-1816 aan te wenden ter dekking van de uit de wetsvoorstellen voortvloeiende uitgaven.

Van Hogendorp deelt op 28 januari 1818, tijdens de algemene beraadslagingen over de financiële wetten van 1818, mee, dat hij op basis van de huidige en de voorgaande kasrekeningen een cumulatief slot heeft berekend van 16 à 17 miljoen gulden.³⁰ Hij lichtte niet toe hoe hij aan deze bedragen kwam. Wél was hij er voorstander van dat het door hem berekende bedrag in mindering zou worden gebracht op de leensom van 45 miljoen. De regering was een andere mening toegedaan (zie paragraaf 5). Ondanks de felle oppositie werden alle wetten aangenomen, maar het aantal tegenstemmers was nog nooit zo groot geweest. Het *wetsontwerp strekkende tot regeling der middelen om te voorzien in 's Rijks financiën*, waarvan de lening van 45 miljoen gulden deel uitmaakte, kreeg van alle financiële wetsvoorstellen de meeste stemmen tegen: 36 (en 61 vóór).

Een jaar later, tijdens de parlementaire behandeling van de begroting 1819, kreeg de discussie over de omvang van de lening van 45 miljoen gulden een vervolg, vanwege een meningsverschil tussen de regering en een parlementaire sectie over de juiste omvang van het cumulatieve slot op de begrotingsjaren 1813-1816. Het algemeen verslag van de centrale afdeling van het parlement vermeldt, dat een sectie heeft berekend, dat uit de bij de begrotingsrekening 1813-1817 gevoegde generale staat van de publieke schatkist volgt, dat er per 31 december 1817 een cumulatief batig slot op de begrotingsjaren 1813-1816 bestond van *f* 12,464,790. Dit overschot, volgens de sectie, was opgebouwd uit *f* 5,566,839 zijnde het overschot van de ontvangsten boven de uitgaven op de begrotingsjaren 1813-1815 plus een bedrag van *f* 3,281,260, dat gedekt werd door hetgeen zou worden bezuinigd op de begrotingen van 1816 en vroeger, plus het batige saldo van de schatkist ten bedrage van *f* 3,616,790. En, aldus het algemeen verslag, concludeert de sectie:

‘Zoo vindt men een montant van omtrent 12 en een half millioen als overschot op de diensten 1813, 1814, 1815 en 1816. Hoezeer moet men zich dan niet

30 HSG 1817-1818, 28 januari 1818, 197; Van Hogendorp, *Bijdragen II*, 311-312.

verwonderen, wanneer wij de onderscheidene deficits nagaan, in het vorig jaar bekend gemaakt en waarop de noodzakelijkheid van bezwarende leeningen en verlengde buitengewone belastingen is gegrond geworden, zonder een zoo aanmerkelijk overschot in mindering te doen strekken, hetwelk toen zowel als heden bestond. Een gedeelte van dit overschot onder de ontvangsten van 1819 ziende voorkomen, moet men natuurlijk gelooven, dat alle de vorige deficits door dit meerdere gedekt zijn, en dat er nog ter dekking van een toekomstig deficit overblijft. In dit geval zouden, wat het toen aangekondigd deficit aangaat, de leening van het voorledene jaar onnodig geweest zijn (...).³¹

De bewering van de afdeling werd, tijdens de algemene beraadslagingen over de begroting 1819, in felle bewoordingen van de hand gewezen door de minister van financiën, die uitlegde dat de berekening niet klopte en dat het werkelijke cumulatieve batige slot op de diensten 1813-1816 per 31 december 1817 veel lager was en uitkwam op f 3.616.691, met verwijzing naar de overlegde begrotingsrekening.

In deel V van zijn 'Finantiële beschouwingen' voert Betz dit verschil van menig op als bewijs dat de regering het parlement misleidde. Nadat hij heeft gewezen op het feit dat het cumulatieve batige slot op de begrotingsjaren 1813-1815 was ontstaan door de opbrengst van de eerste lening van het Syndicaat der Nederlanden en door de opbrengst van de gedwongen lening, die gekoppeld was aan de conversie van de staatsschuld bij de wet van 14 mei 1814 (Stb.58) schrijft hij:

'Maar het jaar 1816 dan, dat ook hier werd opgegeven als een overschot te hebben opgeleverd? Dat was weder eene van die mystificatiën die zamen hingen met de toenmalige finantiële politiek. Dat bleek zowel uit de begroting die sloot met een deficit van 6½ miljoen, als uit de opvolgende rekeningen zooals wij duidelijk meenen te hebben in het licht gesteld. Maar de regering moest het jaar 1816 voegen bij dier van 1813-1815, vooral om twee redenen. Vooreerst moest daardoor de bedenking worden voorkomen dat in het te-kort van 1816, zonder tusschenkomst der wet, was voorzien door vroegere leeningen; en in de tweede plaats zou anders het overschot dier leeningen te groot zijn geworden, en eene grief zijn geweest tegen het cijfer van 45 miljoen, dat de Regering in 1815 (sic!), voor de 2^e syndicaatsleening, als noodzakelijk had opgegeven. Die grief werd in de Tweede Kamer toch gemaakt; men gevoelde dat de zaken niet naar waarheid werden voorgesteld, maar het was niet mogelijk die tot volkomen klaarheid te brengen. Hogendorp berekende dat er, op de diensten van 1813-1816 een overschot moest zijn van f. 12,464,791½, terwijl de regering volhield dat het slechts f. 3,616,691½ was. Beide putten hunne berekeningen uit de bijlagen, gevoegd bij de rekening der begrootingen van de jaren 1813-1818 (sic!). Maar terwijl die bijlagen licht zouden moeten verspreiden over de staat der finantiën van dat

31 *BHSG 1818-1819*, 137.

strijdperk, zijn ze daarentegen zoo gecompliceerd en duister, dat er zoo als werkelijk bleek, de meest tegenstrijdige berekeningen uit zijn af te leiden.³² In het vervolg van deze paragraaf zal ik allereerst laten zien dat de regering het bij het rechte eind had, vervolgens geef ik een overzicht van de fouten die Van Hogendorp heeft gemaakt, en aan het slot toon ik aan dat Betz dit alles had kunnen weten, indien hij de staatsstukken en de *Bijdragen III* van Van Hogendorp nauwkeurig had geraadpleegd. Doch alvorens ik daartoe overga, wil ik er op attenderen dat ook de bewering van Betz, dat de regering het jaar 1816 moest voegen bij 1813-1815 om daardoor de bedenking te voorkomen dat in het tekort van 1816 zonder tussenkomst der wet was voorzien, niet juist is. Zoals ik in paragraaf 3 heb vermeld schreef de *Wet op de middelen 1816* voor dat een tekort op de begroting van 1816 moest worden gefinancierd door het batige slot dat de begrotingen 1813-1815 zouden laten.

4.1 *Het door de regering berekende slot*

De begrotingsrekening 1813-1817 bestond uit een generale staat met bijlagen. De generale staat vermeldde een batig slot op de begrotingsjaren 1813-1816 van *f* 3.616.691,19½ en verwees daarbij naar staat 13 van de bijlagen. Staat 13 is zelf weer het sluitstuk van alle bijlagen die bij de rekening waren gevoegd.

Aan de hand van de bijlagen berekende de regering het cumulatieve slot 1813-1816 naar de stand van 31 december 1817. Dit gebeurde in twee stappen. De eerste stap was de berekening van het verwachte slot door nu ook zo veel mogelijk op de begrotingen 1813-1815 de inkomsten en uitgaven in de zuidelijke provincies te verwerken. De tweede stap bestond uit bijstelling van de na 31 december 1817 nog te verrichten uitgaven en nog te verkrijgen middelen. Ik heb de beide stappen weergegeven in tabel 10 (eerste stap regel 1-12; tweede stap regel 13-15). Door het opnemen van de inkomsten en uitgaven van de zuidelijke provincies zouden de begrotingen 1813-1816 naar verwachting een cumulatief tekort opleveren van *f* 66.016.570 (regel 8). Daar kwamen dan nog bij een bedrag van *f* 6.009.932 aan uitgaven waar geen begrotingsposten tegenover stonden en een bedrag van *f* 1.200.000, vanwege niet restitueerbare voorschotten (graanaankopen), waardoor er een tekort op de begrotingsjaren 1813-1816 zou resulteren van *f* 73.226.502. Daar stond een bedrag aan financieringsmiddelen tegenover van *f* 69.945.241. De begrotingsjaren 1813-1816 zouden dus naar verwachting een nadelig slot te zien geven van $f\ 73.226.502 - f\ 69.945.241 = f\ 3.281.261$ (regel 12); hetgeen betekende dat er zou worden ingeteerd op de kas van het rijk.

Om deze intering te voorkomen werd er bezuinigd. De grootste bezuiniging had plaats op de begroting van 1815. Van het genoemde bedrag van 5,7 miljoen kwam 80% voor rekening van het departement van oorlog. De op een na grootste bezuiniging op de uitgaven trof de dienst 1816 waar het departement van oorlog 50 %

32 Betz, 'Finantiële beschouwingen V', 256-257.

Tabel 10. *De berekening van het verwachte cumulatieve slot op de begrotingsjaren 1813-1816 volgens de begrotingsrekening 1813-1817, stand per 31 december 1817 (in guldens)*

Categorie	Begrotingsjaren					
	1813	1814	1815	1813-1815	1816	1813-1816
1. Inkomsten	4.403.693	45.705.247	58.830.403	108.939.343	71.521.674	180.461.017
2. Uitgaven	4.313.022	60.026.606	88.789.302	153.128.930	73.877.989	227.006.919
3. Tekort(-)	90.671	-14.321.359	-29.958.899	-44.189.587	-2.356.315	-46.545.902
4. Ram. inkomsten	4.403.693	45.705.247	58.830.403		75.500.000	
5. Nog te verkr.ink	0	0	0	0	3.978.326	3.978.326
6. Ram. uitgaven	4.710.307	61.086.469	102.659.137		82.000.000	
7. Nog te verr. uitg.	397.285	1.059.863	13.869.835	15.326.983	8.122.011	23.448.994
8. Verwacht tekort	-306.614	-15.381.222	-43.828.734	-59.516.570	-6.500.000	-66.016.570
9. Financiering	0	29.945.241	40.000.000	69.945.241	0	69.945.241
10. Voorschotten	0	0	0	0	1.200.000	1.200.000
11. Uitg.buit.begr.				4.861.833	1.148.099	6.009.932
12. Verwacht slot				5.566.838	-8.848.099	-3.281.261
13. Bijst.te verkr.ink	0	3.436	52.269	55.705	-3.947.546	-3.891.841
14. Bijst. te verr.uitg.	66.842	-726.588	-5.689.857	-6.483.28	-4.306.504	-10.789.791
15. Bijst. verwacht slot				12.105.830	-8.489.141	3.616.689

Bron: de hierna genoemde staten en paginanummers verwijzen naar *BHSG 1818-1819* (Regel 1): (1813), staat 7, p.60; (1814), staat 8, p.61; (1815), staat 9, p.62; (1816), staat 1, p.50-51. (Regel 2): (1813), staat 10, p.63; (1814), staat 11, p.64; (1815), staat 12, p.65; (1816), staat 4, p.54-55. (Regel 4): zie (Regel 1); (Regel 5): zie (Regel 2). (Regel 9): (1814), staat 8, p.61; (1815), staat 9, p.62. (Regel 10): (1816), p.48. (Regel 11): (1813-1815), p.59. (Regel 13 en 14) voor alle diensten, staat 13, p.66

van de bezuiniging voor zijn rekening nam. Op de dienst 1816 werden ook de nog te verkrijgen inkomsten naar beneden toe bijgesteld, en wel om dezelfde reden als indertijd was geschied in de suppletoire rekening van de begroting 1816, namelijk

33 Er zij op gewezen dat in de eerste stap de oorspronkelijke inkomstenraming op de begroting 1816 is gebruikt en niet de bijgestelde raming uit de suppletoire rekening 1816 (zie tabel 7 uit paragraaf 3). Deze bijgestelde raming werd in de begrotingsrekening 1813-1817 in de tweede stap verwerkt.

vanwege de economische recessie.³³ Het eindresultaat van de bijstellingen was dat het verwachte nadelige slot omsloeg in een verwacht batig slot van f 3.616.689.

4.2 *De vergissing van Van Hogendorp*

Uit de redevoering, die Van Hogendorp van plan was te houden, tijdens de algemene beraadslagingen over de begrotingswet van 1819, maar die hij wegens ziekte niet kon bijwonen, én welke redevoering naderhand is opgenomen in deel III van zijn *Bijdragen tot de Huishouding van Staat* blijkt dat het overschot van f 12.464.790 uit zijn koker stamt. Ik citeer:

‘Om over de begroting van het aanstaande jaar te oordelen, moeten wij een blik achterwaarts wenden, en de jaarlijksche rekeningen die men ons voorlegt zullen ons in de uitgaven en inkomsten der vorige jaren gemakkelijker inzage verschaffen. (...) Eindelijk zien wij uit deze over vijf jaren loopende rekening, dat er een aanzienlijk overschot is geweest; voorleden jaar erkende men nog slechts dat er *iets* zou overschieten. Het montant van dit overschot is echter nog een punt van geschil, waarover de gevoelens uiteenlopen. Wat mij betreft, ik zie in deze rekening twaalf en een half millioen (...).’³⁴

Met tabel 10 en het betrokken citaat uit het algemeen verslag is gemakkelijk na te gaan welke vergissingen Van Hogendorp heeft gemaakt. Hij neemt als vertrekpunt het cumulatieve *batige* slot van de begrotingsjaren 1813-1815 ten bedrage van f 5.566.838, zoals dat gold vóór de bijstelling van de nog te verrichten uitgaven en de nog te verkrijgen middelen. Vervolgens telt hij daarbij op het *nadelige* slot van f 3.281.260 van de begrotingsjaren 1813-1816 (zoals dat bestond vóór de bijstelling), als ware dit een overschot en telt daar vervolgens weer bij op het cumulatieve batige slot van de begrotingsjaren 1813-1816 ten bedrage van f 3.616.689, zoals dat resulteerde ná de bijstelling. De berekening van Van Hogendorp is derhalve onjuist, want hij telt tekorten mee als overschotten én verricht bovendien dubbeltellingen.

4.3 *Betz misleidt de lezer*

Volgens Betz waren de rekeningen dermate duister dat als batig cumulatief slot van de begrotingsjaren 1813-1816 zowel een bedrag van f 3.616.391 als een bedrag van f 12.464.490 kon worden berekend. Deze bewering kan geen stand houden. De in de rekeningbijlagen opgenomen staten 6 – 9 en de staat 13 leiden rechtstreeks naar de berekening zoals ik die in tabel 10 heb weergegeven. Betz had op zijn minst kunnen vermelden wát er niet scheen te kloppen aan de berekeningen van Van Hogendorp. Ze bleef, zoals gezegd, niet zonder commentaar van de minister van financiën. Deze reactie is eveneens vermeld in het algemeen verslag. Ik citeer:

34 Van Hogendorp, *Bijdragen III*, 130-131.

‘De Minister van Financiën ontkent stellig de berekeningen, en de gegrondheid van het verwijt in deze woorden vervat door aan te merken, dat men te zamen getrokken heeft:

- 1^e *f* 5.566.839 meerdere *ontvangsten* dan *uitgaven*
 - 2^e 3.281.260 meerdere *uitgaven* dan *ontvangsten*
 - 3^e 3.616.691 batig slot ten behoeve van de schatkist;
- f* 12.464.790

Dat deze vermenging van drie sommen, welke met elkander niets gemeens hebben, en waarvan de tweede juist het tegenovergestelde van de eerste is, gevolgelijk eene geheel valsche stelling aanbiedt (...).³⁵

Betz vermeldt deze bedragen niet. Toch moet hij, ook al heeft hij het algemeen verslag niet geraadpleegd, er van op de hoogte zijn geweest. Hij heeft het overschot van *f* 12.464.790 miljoen ontleend aan deel III van de *Bijdragen*, in welk deel ook het in paragraaf 4.2 genoemde advies van Van Hogendorp is afgedrukt. In dit advies zegt Van Hogendorp: ‘Men heeft geantwoord, dat ik sommen heb opgeteld, die men veeleer van elkander moest aftrekken. De ingeleverde rekening zal, voor elk die dezelve wil raadplegen, beslissen, of de opgetelde sommen niet alle zijn opgegeven als wezenlijke baten, dienende om een te kort te dekken.’³⁶

Men kan zich afvragen waarom Betz de rekening niet heeft geraadpleegd. Ik vermoed dat twee verschillende uitkomsten hem goed uitkwamen, omdat ze pasten in het beeld (of is het vooroordeel?) dat hij had van de begrotingsvoorlichting. Hij plaatst dan ook geen vraagtekens bij de opvatting van Van Hogendorp dat toen het parlement het groene licht gaf voor de lening van 45 miljoen gulden, datzelfde parlement onjuist was voorgelicht. ‘Die grief werd in de Tweede Kamer toch gemaakt; men gevoelde dat de zaken niet naar waarheid werden voorgesteld, maar het was niet mogelijk die tot volkomen klaarheid te brengen.’³⁷ Volgens mij misleidde Betz hier zijn lezers.

5. Een andere visie

Een van de politieke standpunten van de oppositie, over de financiële wetten van 1818, was dat het cumulatieve slot van de begrotingsjaren 1813-1816 moest worden gebruikt ter verlaging van de leensom van 45 miljoen gulden. Toen Van Hogendorp een batig slot van 12,5 miljoen gulden had berekend, was zijn volgende bewering dat dit bedrag ook al een jaar daarvóór bestond. Aangezien volgens hem de regering destijds had meegedeeld dat er slechts *iets* zou overschieten was, volgens hem, het parlement destijds misleid. Betz volgde hem hierin. In werkelijk-

³⁵ *BHSG 1818-1819*, 137-138.

³⁶ Van Hogendorp, *Bijdragen III*, 13.

³⁷ Betz, ‘Finantiële beschouwingen V’, 257.

heid bedroeg het verwachte slot van de begrotingsjaren 1813-1816 3,6 miljoen gulden. Zouden we de denkrant van Van Hogendorp en Betz volgen dan zou dit bedrag van 3,6 miljoen ook al een jaar daarvoor bekend zijn geweest en dan zouden we kunnen concluderen dat de regering het destijds bij het rechte eind had indien ze beweerde dat er slechts iets zou overschieten. Echter het feit is, dat de regering nimmer heeft beweerd dat er slechts *iets* zou overschieten. Van Hogendorp en zijn parlementaire sectie verzinnen hier historie. Er wordt volledig voorbij gegaan aan de argumenten die de regering destijds gebruikte om het batige slot niet te gebruiken ter vermindering van de leensom en waarbij noch *iets*, noch het bedrag van 12,5 miljoen gulden, noch het bedrag van 3,6 miljoen gulden voorkomen.

De regering maakte haar argumenten al direct bekend toen ze de financiële wetten van 1818 indiende:

‘Hetzelve (bedoeld wordt hier de omvang van de lening P.E) zoude kleiner dan 45 miljoen gulden hebben kunnen zijn (...) wanneer het overschot, dat vroegere diensten misschien zullen overlaten ten profijte van dien van 1817, konde blijven bespaard: maar het is hier de plaats om U Edel Mogenden bekend te maken met de onmogelijkheid, die er bestaat om dit hulpmiddel ten voorschreven einde te bezigen, eensdeels omdat de hoegrootheid daarvan onbekend blijft zoo lang die vroegere diensten niet geheel gesloten zullen zijn: anderdeels, en wel hoofdzakelijk, om dat de zelfde duurte der eerste behoeften van het leven, waarvan hiervoren reeds meermalen is gewag gemaakt, buitengewone middelen van voorziening en in het bijzonder inkoop van granen voor ’s Rijks rekening vereischt heeft, waarvan het bezwaar voor de schatkist, die daartoe de nodige voorschotten gedaan heeft, nog niet volkomen bekend is; doch hetwelk de Koning hoopt dat geheel of grootendeels uit de baten dier vroegere diensten zal kunnen worden gedekt.’³⁸

Ter toelichting op de argumenten geef ik in tabel 11 de ontwikkeling van het cumulatieve slot van de begrotingsjaren 1813-1815 en 1813-1816. De berekening van het in de tabel genoemde bedrag, voor de jaren 1813-1815 naar de rekeningstand van 31 december 1816, heb ik als bijlage B bij dit artikel opgenomen.

Toen in november 1817 het wetsvoorstel met daarin opgenomen de leensom van 45 miljoen gulden bij het parlement werd ingediend, kon aan de hand van de kasrekeningen van 1814, 1815 en 1816 worden berekend dat per 31 december 1816 het verwachte cumulatieve slot van de begrotingsjaren 1813-1815 17,1 miljoen gulden bedroeg en op de diensten 1813-1816 15,9 miljoen gulden.³⁹ Aangezien de

38 HSG 1817-1818, 13 november 1817, 36.

39 Zoals ik aan het begin van paragraaf 3 heb opgemerkt deelde Van Hogendorp tijdens de algemene beraadslagingen over de financiële wetten van 1818 aan zijn collega's mee dat hij een cumulatief slot had berekend van 16 à 17 miljoen gulden. Hij lichtte echter zijn berekening niet toe. Ik vermoed dat het bedrag van 16 miljoen gebaseerd was op het slot

Tabel 11. *De omvang van het cumulatieve slot van de begrotingsjaren 1813-1815, de omvang van het slot van het begrotingsjaar 1816, de omvang van het cumulatieve slot van de begrotingsjaren 1813-1816. Standen per: 31-12-1816, 31-10-1817 en 31-12-1817 (vóór bijstelling) (in guldens)*

Stand	1813-1815	1816	1813-1816
31 december 1816	17.105.096	-1.142.607	15.962.489
31 oktober 1817	17.105.096	-7.157.360	9.947.736
31 december 1817 vóór bijstelling	5.566.838	- 8.848.099	- 3.281.261

Bron: cumulatief slot 1813-1815, per 31-12-1816, bijlage B bij dit artikel; per 31-12-1817, zie tabel 8. Begrotingsjaar 1816, per 31-12-1816, *BHSG 1817-1818*, 96-135, per 31-10-1817, zie tabel 5, per 31-12-1817, zie tabel 8.

begrotingsjaren 1813-1816 nog niet waren afgesloten en de financiën van de zuidelijke provincies nog niet volledig waren verwerkt in de rekeningen van de begrotingsjaren 1813-1815, stelde de regering terecht dat het werkelijke cumulatieve slot van de begrotingsjaren 1813-1816 niet vaststond en daarom niet kon worden gebruikt om de omvang van de lening te verkleinen. Ten tijde van de algemene beraadslagingen (28 januari 1818) over de financiële wetten van 1818 kon aan de hand van deze kasrekeningen én aan de hand van de suppletoire rekening voor de begroting 1816 worden vastgesteld dat de stand van het cumulatieve slot van de begrotingsjaren 1813-1816 inmiddels was gedaald tot 9,9 miljoen gulden. Deze daling kwam voor rekening van de begroting 1816, waarvan het verwachte tekort inmiddels was opgelopen tot 7,1 miljoen. In de begrotingsrekeningen 1813-1817 werden dan zoveel mogelijk de financiën van de zuidelijke provincies verwerkt. Hoe daarbij te werk was gegaan, valt op te maken uit de reactie van de minister van financiën op een opmerking uit het parlement, dat de begrotingsrekening er ingewikkeld uitzag:

‘(...) de rekening der budgetten is ingewikkeld geworden daar dezelve de resultaten van vijf verschillende diensten moeten bevatten en tevens de invloed aanwijzen van die resultaten op den toestand van de schatkist op een bepaald tijd-

van de begrotingsjaren 1813-1816 en het bedrag van 17 miljoen op het slot van de begrotingsjaren 1813-1815. Als dit vermoeden juist is dan had Van Hogendorp indertijd correcte berekeningen gemaakt. Het is dan merkwaardig dat hij een jaar later niet op de berekening van 16 à 17 miljoen terugkwam, maar beweerde dat het door hem berekende bedrag van 12,5 miljoen ook reeds een jaar eerder bestond. Misschien was hij toch niet helemaal zeker van de 16 à 17 miljoen of meende hij aan het bedrag van 12,5 miljoen genoeg te hebben om de in zijn ogen valse voorlichting te onderbouwen.

stip; dat van den 1 sten januarij 1818. Geen der diensten gesloten zijnde, zoo heeft men zich van geen verkieslijker middel ter vereenvoudiging kunnen bedienen, dan om te gelijk, met en naast de eerst ontworpen begrootingen, de wezenlijke begrootingen op te geven. Daar men te gelijk eene nauwkeurige aanwijzing wilde doen van hetgeen de werkelijke ontvangsten beneden de ramingen gebleven zijn, zoo heeft men zoo veel mogelijk deze ramingen moeten opgeven. (...) Hij doet verder opmerken, dat de rekening de eerste van dien aard is (...), dat dezelve tijdvakken omvat (...), waarin de financiële administratie der Zuidelijke provinciën geheel van de schatkist was afgescheiden; dat men vele hindernissen heeft moeten te boven komen, om de tegenwoordige rekening zoo compleet mogelijk te maken.⁴⁰

Bijlage B bij dit artikel laat zien dat de verwerking van de financiën van de zuidelijke provincies vooral gevolgen had voor het begrotingsjaar 1815, waarvan het verwachte tekort steeg met bijna 12 miljoen gulden met als gevolg dat het cumulatieve slot van de begrotingsjaren 1813-1815 daalde van de genoemde 17,1 miljoen tot 5,5 miljoen. En dan ziet men dat de regering een jaar daarvóór inderdaad een valide reden had om voorzichtig te zijn en het slot van de begrotingsjaren 1813-1816 niet te gebruiken ter financiering van de uit de financiële wetten 1818 voortvloeiende uitgaven. Uiteindelijk zou blijken dat deze begrotingsjaren geen batig slot zouden opleveren, maar een negatief slot van f 3.281.261.⁴¹

Het gebruik van het slot van de begrotingsjaren 1813-1816 was een politieke aangelegenheid waarover de meningen uiteenliepen. De oppositie wilde het slot gebruiken ter vermindering van de leensom van 45 miljoen. De regering wilde dat niet omdat de uitkomst van het werkelijke slot nog niet vaststond. In de historiografie is niets vermeld over dit politieke meningsverschil, maar is alleen plaats ingeruimd voor de visie, die de oppositie had ten aanzien van de door de regering in de rekeningen gegeven *informatie* over de stand van het slot. Ik heb laten zien dat deze visie onjuist is. Ze is gebaseerd op een onnauwkeurige kennisneming van de staatsstukken, evenals dat ook het geval is met Betz' visie op het tekort op de begroting van 1816. Herwaardering van de kwaliteit van de door Willem I aan het parlement verstrekte begrotingsinformatie is volgens mij dan ook op zijn plaats.

40 *BHSG 1818-1819*, 137. Over het ontbreken van de volledige financiën van de Belgische provincies in de rekeningen was reeds aan het parlement bericht bij de indiening van de begroting 1817; *HSG 1816-1817*, 5 november 1816, 18.

41 Uit tabel 8 kan men aflezen dat in dit tekort reeds het niet restitueerbare voorschot van 1,2 miljoen gulden is verwerkt. In december 1816 was voor 6,5 miljoen gulden aan voorschotten verstrekt voor de aankoop van granen. Het resterende bedrag van 5,4 miljoen drukte op de begroting van 1817 en is naderhand gerestitueerd. Het grootste deel van deze restitutie werd verantwoord in de kasrekening van 1820; *BHSG 1819-1820*, 143.

Bijlage A. De berekening van de omvang van de ontvangsten op de begrotingen 1813, 1814, 1815 en 1816 aan de hand van de kasrekeningen 1814, 1815 en 1816 én overeenkomstig de begrotingsrekening 1813-1817 (in guldens) (kasrekening exclusief diversen)

Categorie	Kasrekening 1814	Kasrekening 1815	Kasrekening 1816	Stand 31-12 1816 volgens kasrekeningen	Stand 31-12 1816 volgens begrotings- rekening 1813-1817
Begroting 1813					
Dir. Belastingen	2.054.226	59.089	109.141	2.222.456	2.222.457
Ind. Belastingen	1.086.580	14.007(a)	2.559(a)	1.115.344(a)	1.115.345(a)
Douanerechten	12.198				
(Totaal belast.)	(3.153.004)	(73.096)	(111.700)	(3.337.800)	(3.337.802)
Domeinen	203.549	13.785	2.774	220.108	220.108
Posterijen	10.000			10.000	10.000
(Totaal overige)	(213.549)	(13.785)	(2.774)	(230.108)	(230.108)
Totaal 1813	3.366.553	86.881	114.474	3.567.908	3.567.910
Begroting 1814					
Dir. Belastingen	12.875.742	1.993.168	238.909	15.107.819	14.935.493(b)
Ind. Belastingen	14.592.152	777.954	30.012	15.400.118	15.352.672(b)
Douanerechten	5.241.608	172.066	12.320	5.425.994	5.430.996(b)
(Totaal belast.)	(32.709.502)	(2.943.188)	(281.241)	(35.933.931)	(35.719.161)
Domeinen	761.617	316.606	30.284	1.108.507	1.108.507
Posterijen	500.000	100.000	1.134	601.134	601.134
Loterijen	425.654			425.654	425.654
Borgtochten	1.532.882	1.025		1.533.907	1.507.833(d)
(Totaal overige)	(3.220.153)	(417.631)	(31.418)	(3.669.202)	(3.643.128)
Totaal 1814	35.929.655	3.360.819	312.659	39.603.133	39.362.289
Begroting 1815					
Dir. Belastingen		14.801.539	536.599	15.338.138	15.051.710(b)
Ind. Belastingen		16.867.974	1.661.001	18.528.975	18.474.927(b)
Douanerechten		4.625.961	338.616	4.964.577	4.964.580
(Totaal belast.)		(36.295.474)	(2.536.216)	(38.831.690)	(38.491.217)
Domeinen		105.645	223.121	328.766	328.766
Posterijen		520.000	53.122	573.122	573.122
Loterijen		358.591	340.344	698.935	698.936
Borgtochten		1.293.316		1.293.516	1.293.516
Tol. gr. Wegen			479.738	479.738	479.738
(Totaal overige)		(2.277.752)	(1.096.325)	(3.374.077)	(3.374.078)
Totaal 1815		38.573.226	3.632.541	42.205.767	41.865.295
Totaal begrot. 1813-1815	39.296.208	42.020.926	4.059.674	85.376.808	84.795.494
Begroting 1816					
Dir. Belastingen			24.479.049	24.479.049	24.479.049
Ind. Belastingen			23.794.295	23.794.295	26.164.919(c)
Douanerechten			6.096.576	6.096.576	6.096.576
(Totaal belast.)			(54.369.920)	(54.369.920)	(56.740.544)
Domeinen			2.387.042	2.387.042	
Posterijen			1.012.050	1.012.050	1.012.050
Loterijen			1.583.653	1.583.653	1.583.653
Tol. gr. Wegen			1.066.342	1.066.342	1.059.047(b)
Borgtochten			724.237	724.237	675.249(d)
(Totaal overige)			(6.773.324)	(6.773.324)	(4.329.999)
Diversen					4.934.930
Totaal 1816			61.143.244	61.143.244	66.005.473
Totaal begrot. 1813-1816	39.296.208	42.020.926	65.202.918	146.520.052	150.800.967

Bron: kasrekening 1814, *BHSG 1815-1816*, 18-37; kasrekening 1815, *BHSG 1816-1817*, 171-201; kasrekening 1816, *BHSG 1817-1818*, 96-135.

Toelichting:

(a): inclusief douanerechten

(b): het verschil met de bedragen op de dienovereenkomstige inkomstencategorieën volgens de kasrekeningen heeft betrekking op een verschillende boeking van de administratiekosten van de belastingen in de kasrekening en in de begrotingsrekening

(c): inclusief domeinen

(d) het verschil met *f* 724.237 bestaat uit de restitutie van borgtochten. De successie-, registratie-, zegel-, en hypotheekrechten zijn opgenomen onder de indirecte belastingen.

In zijn betoog vergelijkt Betz de bedragen *f* 65.202.918 en *f* 66.005.473 met elkaar. Omdat ze dicht bij elkaar liggen, trekt hij de conclusie dat het bedrag van *f* 4.059.674 is verwerkt in het bedrag van *f* 6.005.473 en dat er derhalve sprake was van begrotingsvermenging, omdat het bedrag van *f* 4.059.674 betrekking had op de begrotingen 1813-1815, en het bedrag van *f* 66.005.473 betrekking had op alleen de begroting 1816. Betz maakt deze vergissing, omdat hij in de begrotingsrekening 1813-1817 de staten over het hoofd heeft gezien, die betrekking hadden op de begrotingen 1813, 1814 en 1815. Ik heb de ontvangsten op deze staten opgenomen in de laatste kolom van de tabel om te laten zien dat de betrokken bedragen uit de kasrekening 1816 (door mij cursief weergegeven) in de begrotingsrekening zijn verwerkt zoals het hoort. Dit laatste blijkt uit vergelijking van de bedragen in de voorlaatste met die in de laatste kolom van de tabel. De voorlaatste kolom geeft de rekeningstand weer van de betrokken begrotingsjaren per 31 december 1816 zoals die uit de kasrekeningen kon worden vastgesteld en de laatste kolom geeft deze stand weer overeenkomstig de begrotingsrekening. De tabel laat ook zien wat de verklaring is voor het zo dicht bij elkaar liggen van de ontvangsten in de kasrekening 1816 en de ontvangsten in de begrotingsrekening 1816. Zoals reeds bleek bij tabel 6 in de hoofdtekst heeft Betz bij de berekening van *f* 65.202.918 de post diversen niet meegeteld - ik heb hem daarin in bovenstaande tabel gevolgd. Bij de berekening van *f* 66.005.473 heeft hij daarentegen de post diversen wél meegeteld - ook daarin heb ik hem in bovenstaande tabel gevolgd. Door de ene keer de post diversen weg te laten en de andere keer de post diversen mee te tellen, kwamen toevalligerwijs de omvang van de ontvangsten gedurende het kalenderjaar 1816 dicht in de buurt te liggen van de ontvangsten in het begrotingsjaar 1816. Als Betz niet zo slordig was geweest dan had zijn betoog wellicht een andere wending genomen.

Bijlage B. *De berekening van het verwachte cumulatieve slot van de begrotingsjaren 1813-1815, per 31 december 1816 (in guldens)*

Categorie	Begr. jaar 1813	Begr. jaar 1814	Begr. jaar 1815	1813-1815
1. Inkomsten (incl. noordelijke kas per 1-12-1813 (incl. zuidelijke kas)	4.298.506 (559.929)	46.021.433	58.901.551 (13.477.319)	109.221.490 (559.929) (13.477.319)
2. Uitgaven	4.488.357(a)	61.723.168(a)	83.454.561	149.666.086
3. Tekort	- 189.851	- 15.701.735	- 24.553.010	- 40.444.596
4. Geraamde ink.	2.900.000	38.480.000	40.656.357	
5. Nog te verkr.ink.	0	0	0	0
6. Geraamde uitg.	2.900.000	59.800.000	91.000.000	
7. Nog te verr.uitg.	0	0	7.545.439	7.545.439
8. Verwacht tekort	- 189.851	- 15.701.735	- 32.098.449	- 47.990.035
9. Financiering	0	29.938.888	40.000.000	69.938.888
10. Uitg.buit. begr.	189.312	3.999.966	654.479	4.843.757
11. Verwacht slot	- 379.163	10.237.187	7.247.072	17.105.096

Bron: (Regel 4) 1813 en 1814, *HSG 1814*, 6 mei 1814, 12; (regel 4) 1815, *HSG 1814-1815*, 23 november 1814, 35-36. (Regel 6) 1813 en 1814, *HSG 1814-1815*, 23 november 1814, 26; (regel 6) 1815, *HSG 1814-1815*, 23 november 1814, 26; 35-36 (oorspronkelijke raming 51 miljoen gulden) en *BHSG 1815-1816*, 5 (suppletoire raming ad 40 miljoen gulden). Alle overige bedragen zijn berekend aan de hand van : kasrekening 1814, *BHSG 1815-1816*, 18-37; kasrekening 1815, *BHSG 1816-1817*, 171-201; kasrekening 1816, *BHSG 1817-1818*, 96-135.

Toelichting:

(a): de reden dat de feitelijke uitgaven per 31 december 1816 groter zijn dan per 31 december 1817 (zie tabel 10 in de hoofdttekst) vloeit voort uit het feit dat de bedragen in tabel 10 zijn ontleend aan de begrotingsrekening en de bedragen in deze bijlage zijn ontleend aan de kasrekening. In de begrotingsrekening zijn restituties op de betalingen op de uitgaven in mindering gebracht. In de kasrekening is dat niet het geval. Bovendien werd in de kasrekening 1814 op het begrotingsjaar 1814 een voorschot aan de Amortisatiekas geboekt als nog niet verevende uitgave. In de begrotingsrekening 1813-1817 werd deze uitgave ten laste gebracht van het begrotingsjaar 1815. Dit werd in de rekening aan het parlement meegedeeld. In bovenstaande tabel is dit voorschot dus verwerkt in 1814 en in tabel 10 uit de hoofdttekst is deze uitgave verwerkt in het begrotingsjaar 1815.

De begrotingen van december 1813 en van 1814 zijn nimmer ter goedkeuring aan het parlement voorgelegd. Ze werden ter kennis gegeven in de toelichting bij het wetsontwerp ter conversie van de staatsschuld (6 mei 1814). De inkomsten en de

uitgaven voor de maand december van 1813 werden beide geraamd op 2,9 miljoen gulden. De inkomsten op de begroting van 1814 waren geraamd op 38,5 miljoen gulden. De uitgaven waren oorspronkelijk geraamd op 63,5 miljoen gulden, maar werden reeds een half jaar later, bij de indiening van de begroting 1815, teruggebracht tot 59,8 miljoen. De geraamde inkomsten op de begroting van 1815 beliepen 40,7 miljoen. De uitgaven waren oorspronkelijk geraamd op 51 miljoen gulden, maar werden vanwege de hervatting van de oorlog met Napoleon met 40 miljoen verhoogd.

Het overzicht laat zien dat, reeds vóór de begrotingsrekening 1813-1817, een deel van de ontvangsten uit de zuidelijke provincies in de rekening van het begrotingsjaar 1815 was verwerkt. Het genoemde bedrag van *f* 13.477.319 bestond uit de volgende posten: (1) subsidie ad *f* 6.749.750 uit de Belgische schatkist voor de uitgaven van oorlog; (2) credit-saldo ad *f* 1.792.049 van de Belgische schatkist en (3) kassaldo ad *f* 4.935.520 van de Belgische belastingontvangers. De posten (1) en (2) werden verantwoord in de kasrekening 1815, *BHSG 1816-1817*, 173 en (3) werd verantwoord in een aparte staat die was gevoegd bij de kasrekening van 1816, *BHSG 1817-1818*, *staat 1*, 98-99.

Vergelijking van bijlage B met tabel 10 uit de hoofdtekst laat zien dat de daling van het slot van *f* 17.105.096 naar *f* 5.566.838 voor rekening komt van het begrotingsjaar 1815, waarop het verwachte tekort steeg van *f* 32.098.449 (per 31 december 1816, deze bijlage) naar *f* 43.828.734 (per 31 december 1817, tabel 10), welke verslechtering een gevolg was van de stijging van de geraamde uitgaven van *f* 91.000.000 naar *f* 102.659.137.