

De fiscale achtergrond van de Belgische Opstand/Revolutie in 1830

Bruno PEETERS

Gewoon hoogleraar, Faculteit Rechten, Universiteit Antwerpen

Deze tekst is de uitgewerkte versie van de uiteenzetting die de auteur op 7 november 2019 te Tilburg heeft gehouden in het Koning Willem II Stadion ter gelegenheid van het lustrumcongres 2019 over "Belastingen: altijd de prijs van beschaving?" georganiseerd door de Tilburgse Fiscalisten Vereniging "De Smeetskring". www.smeetskring.com/lustrumcongres.

Een staatkundige hertekening van Europa leek nodig, want de Franse Revolutie en vooral de daaropvolgende Napoleontische oorlogen hadden de Europese kaart grondig herschikt. Een van de uitgangspunten was Frankrijk te omringen door redelijk sterke, autonome bufferstaten. Zo werd onder meer voorzien in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden door de samenvoeging van de zeven noordelijke provinciën met delen van de vroegere Habsburgse Zuidelijke Nederlanden (de Oostenrijkse Nederlanden en nog wat gebieden) en enkele vorstendommen.

INHOUD

1.	Inleiding	15
2.	Staatsrechtelijke structuur onder Willem I	17
2.1.	De Grondwet van 29 maart 1814: periode vóór de vereniging met de Zuidelijke Nederlanden	17
2.2.	De Grondwet van 24 augustus 1815: vereniging tussen de Zuidelijke en Noordelijke Nederlanden	18
2.3.	Concrete invulling door Willem I van zijn grondwettelijke opdracht	20
2.4.	De grondwettelijke regeling tot het invoeren van belastingen: een overzicht van de verschillende tekstversies	21
3.	Het economische beleid in de periode 1815-1830	22
4.	Het fiscale beleid in de periode 1815-1830	23
4.1.	Een korte terugblik op het fiscale beleid van het ancien régime en de invloed van de Franse overheersing	23
4.2.	De periode van het Verenigd Koninkrijk (1814-1830)	27
5.	Invloed op de Belgische Grondwet van 7 februari 1831	32
5.1.	Totstandkoming van de Grondwet	32
5.2.	Reactie tegen de autocratische monarchie van koning Willem I	33
6.	Besluit	38

De gedachte om de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden samen te voegen als een bufferstaat tegen het Franse expansionisme dateerde echter van vroeger. Voor Groot-Brittannië was het in 1805 – lang voor de val van Napoleon – al duidelijk dat de Nederlanden moesten worden bevrijd van het Franse juk en een onafhankelijke staat moesten vormen om als buffer te fungeren tegen Frankrijk.¹

Deze samenvoeging lag echter niet zo voor de hand, want aan de vereniging van de Nederlanden in 1815 ging immers een lange geschiedenis van scheiding vooraf. De oorspronkelijke vereniging van de Zeventien Provinciën in de 14e en de 15e eeuw onder het bewind van de hertogen van Bourgondië, die zijn hoogtepunt kende onder Keizer Karel V in de Pragmatieke Sanctie van 4 november 1549², kwam in de 16e eeuw tot een einde.

Aanvankelijk trokken de Lage Landen of de Zeventien Provinciën gezamenlijk op tegen de toenmalige Spaanse overheerser. De Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden groeiden echter als gevolg van de Contrareformatie en de opstand van de Nederlanden tegen Karels zoon en opvolger Filips II in de Tachtigjarige Oorlog (1568-1648) volledig uiteen. In het Zuiden werd de macht van de Spaanse koning hersteld en werd de herkatholisering ingezet. Het Noorden bleef onttrokken aan het katholieke bestuur en kon zich ontwikkelen als een onafhankelijke republiek. Deze situatie werd bevestigd in de Vrede van Münster, die in 1648 een einde maakte aan de Tachtigjarige Oorlog.

1. Inleiding

Nadat Napoleon in oktober 1813 in Leipzig was verslagen, werd hij verbannen naar het eiland Elba. Tijdens deze ballingschap zijn de toenmalige grootmachten – Oostenrijk, Groot-Brittannië, Rusland en Pruisen – in het najaar van 1814 in Wenen bijeengekomen om de Europese vrede op effectieve wijze gezamenlijk te regelen en vast te leggen.

1. G. DENECKERE, "Almost Romantic". Het Huis van Oranje in het Europees concert 1813-1815" in *Het (on)verenigd Koninkrijk 1815-1830. Een experiment in de lage landen*, Ons erfdeel, Brugge, Die Keure, 2015, 27-28.
2. De Pragmatieke Sanctie van 4 november 1549 was een regeling voor de erfopvolging in de Habsburgse Nederlanden, die werd uitgevaardigd door keizer Karel V. Hij bepaalde hierin dat de Zeventien Provinciën steeds als één en ondeelbaar geheel overgeërfd zouden worden.

Noord en Zuid gingen sindsdien elk hun eigen weg. De Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden (het Noorden) groeide in de 17e eeuw uit tot een koloniale wereldmacht en kwam pas in 1795 na de Bataafse Omwenteling onder Franse invloed.³ De Zuidelijke Nederlanden zouden tot in 1713 onder Spaans gezag blijven, waarna achtereenvolgens de Oostenrijkers (1713-1794)⁴ en de Fransen (1794-1815) er de plak zwaaiden. Door die verschillende ontwikkelingen hadden de twee landsdelen in 1814 nog maar weinig met elkaar gemeenschappelijk. Het Noorden was bovendien overwegend protestants en Nederlandstalig, terwijl het Zuiden hoofdzakelijk katholiek en verfranst was.

Toen Willem I op 21 juli 1814 van de toenmalige grootmachten (het Verenigd Koninkrijk, Pruisen, Oostenrijk en Rusland) de opdracht aanvaardde om het Noorden en het Zuiden te laten samensmelten tot één staat, stond hij duidelijk niet voor een eenvoudige opdracht.⁵ Bepaalde auteurs spreken van: “Een Koning, Twee Landen”⁶ of nog van “Twee volkeren, één natie”.⁷

Het regime van Willem I zorgde weliswaar voor rust in het land en voor een opbloeiende economie, en kan ook als een zegen worden beschouwd voor de economische modernisering van de Zuidelijke Nederlanden. Toch hadden de Belgen vele grieven. Er was onvrede over de Grondwet die de koning te veel macht toewees, verder waren er ook de taalproblemen en godsdienstige verschillen.⁸ De Belgen waren ondervertegenwoordigd in de Staten-Generaal (zie verder)⁹ en moesten verhoudingsgewijs meer bijdragen tot het aflossen van de hoge openbare schulden waarmee het nieuwe koninkrijk te kampen had (zie verder). Zij werden ook massaal opgeroepen voor de legerdienst, terwijl slechts 18,6 % van de officieren uit het Zuiden kwam.¹⁰

Vanuit economisch oogpunt waren de vooruitzichten voor het Zuiden in 1815 ook niet schitterend.

Dit had een duidelijke reden. Het Zuiden kon sinds 1795, toen het bij Frankrijk werd ingelijfd, rekenen op het Franse imperium als een enorme afzetmarkt. Bovendien kon het genieten van de voordelen van de zogenaamde continentale blokkade door Napoleon, waardoor Engelse producten werden geweerd van het vasteland. Dit alles had ertoe geleid dat de textielindustrie zich twintig jaar lang sterk kon ontwikkelen, in het bijzonder de katoenindustrie in Gent en de wolindustrie in Verviers. Ook de Waalse metaalnijverheid had er baat bij. Het Franse leger was bijvoorbeeld een belangrijke afnemer van de Waalse wapenindustrie en van uniformen.¹¹

Met de vereniging van de Nederlandse Provinciën in 1815 kwam echter een einde aan de continentale blokkade en werd het Zuiden opnieuw geconfronteerd met de Britse concurrentie. Bovendien stelde Frankrijk zich sindsdien erg protectionistisch op door de export naar Frankrijk te verhinderen. 1815 was daarom ook vanuit economisch oogpunt voor de Zuidelijke Provinciën een crisismoment.

Toch kon de economie zich onder Nederlands bewind aanvankelijk herstellen. Zo verwierf de textielindustrie met Nederlands Oost-Indië (thans Indonesië) een nieuwe afzetmarkt en kon met de financiële steun van Willem I onder meer de staalnijverheid in Wallonië tot ontwikkeling komen, met John Cockerill als industrieel boegbeeld.¹² In 1820 introduceerde Cockerill de allereerste hoogoven die met cokes werd gestookt (in plaats van met houtskool). Bovendien liet hij in Wallonië op grote schaal stoommachines bouwen. Verder kon ook de Antwerpse haven zich in die periode ontwikkelen dankzij haar gunstige ligging en werd zij een geduchte concurrent voor Amsterdam doordat ze de koloniale handel naar zich toe wist te trekken.

Ook voor de Noordelijke Nederlanden was de economische situatie in 1815 niet schitterend. Heel wat nijverheden waren op hun retour, zoals de scheepsbouw,

3. *De facto* was de Bataafse republiek een vazalstaat van Frankrijk: tot 1801 als Bataafse Republiek, vanaf 1801-1806 Bataafse Gemenebest geheten en later als Koninkrijk Holland (1806-1810). Halverwege 1810 werd het Koninkrijk Holland geliquideerd door Napoleon en formeel geïntegreerd in het Franse Keizerrijk (1810-1813). In november 1813 kwam een einde aan het Franse bewind en ontstond het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden.
4. Noteer dat in de periode van januari tot december 1790 ook de zgn. États-Belgiques-Unis of Verenigde Staten van België) hebben bestaan. De acht stichtende leden van deze statenbond of confederatie waren Brabant, Henegouwen, Vlaanderen, West-Vlaanderen, Namen, Mechelen, Gelre, Doornik en het Doornikse. Deze confederatie ontstond tijdens een kortstondige opstand tegen de Oostenrijkse keizer Jozef II en verdween weer na het Verdrag van Reichenbach en de Conventie van Den Haag (1790), onderhandeld tussen de toenmalige Europese grootmachten Oostenrijk, Pruisen, de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden en het Koninkrijk Engeland. Het gebied viel tussen 1789 en 1795 samen met ongeveer het westelijke en centrale deel van het huidige België. Daaraan voorafgaand kwam het overeen met het grootste gedeelte van de Oostenrijkse Nederlanden, dat wil zeggen de gewesten binnen het Heilige Roomse Rijk die werden beheerst door de Oostenrijkse Habsburgers.
5. De voorwaarden van deze opdracht lagen vervat in het zgn. Acht Artikelen van Londen, ook gekend als het Protocol van Londen van 21 juni 1814 (https://nl.wikipedia.org/wiki/Acht_Artikelen_van_Londen). Artikel 1 van dit Protocol luidt als volgt: “De unie zal vertrouwelijk en volledig zijn, zodat de twee landen slechts één enkele staat zullen vormen, onder de reeds bestaande grondwet van Nederland die met wederzijdse toestemming zal worden gewijzigd waar nodig”.
6. J. OP DE BEECK, *Het verlies van België. De strijd tussen de Nederlandse koning en de Belgische revolutionairen in 1830*, Overamstel Uitgevers, 2015, 20.
7. M. BEYEN, “Terug naar het oude vaderland. De desintegratie van het Verenigd Koninkrijk” in *Het (on)Verenigd Koninkrijk. 1815-1830, Een politiek experiment in de Lage Landen*, Ons Erfdeel, Brugge, Die Keure, 2015, 144-145.
8. J. KOCH, *Koning Willem I, 1772-1843*, Uitgeverij Boom, Amsterdam, 2013, 418-430.
9. Artikel 3 van het Protocol van Londen bepaalde nochtans het volgende: “De Belgische provincies zullen op een evenredige manier vertegenwoordigd worden in de Generale Staten, wier zittingen, in tijd van vrede, beurtelings in een Nederlandse en Belgische stad gehouden zullen worden”.
10. E. WITTE, *Het verloren koninkrijk. Het harde verzet van de Belgische orangisten tegen de revolutie (1828-1850)*, Amsterdam, 2014, 47.
11. H. VAN DAELE, *Een Geschiedenis van Vlaanderen*, Tielt, Lannoo, 2005, 113; H. RENARD, “De industriële ontwikkeling. Zwarte bergen in het Zuiden” in *De geboorte van België van Willem I tot Leopold I*, Speciaal nummer Knack, Roularta, Brussel, 6 september 2005, 22.
12. Dit gebeurde met de tussenkomst van de Algemene Nederlandse Maatschappij ter bevordering van de Volkslijf, nadien Sociéte générale geheten.

die nog grotendeels hout als grondstof gebruikte.¹³ Het Noorden kon wel rekenen op een bloeiende koloniale handel en op industrieën die daaraan gerelateerd waren, zoals suikerraffinaderijen en tabaksverwerking.

Geleidelijk aan ontwikkelden zich echter spanningen tussen het Noorden en het Zuiden die geleid hebben tot de opstand/revolutie in 1830 en de onafhankelijkheid van België in 1831.

In deze bijdrage wordt dieper ingegaan op de fiscale oorzaken die hebben geleid tot de opstand/revolutie van de Belgen in 1830. Vooraf wordt een korte schets gegeven van de staatsrechtelijke structuur (*sub 2.*) van de Nederlanden onder Willem I en van diens economisch beleid (*sub 3.*). Vervolgens wordt zijn fiscaal beleid toegelicht (*sub 4.*) en wordt onderzocht hoe na de Belgische Opstand/Revolutie bij de totstandkoming van de Belgische Grondwet is getracht tegemoet te komen aan de fiscale grieven die leefden in de Zuidelijke Provinciën (*sub 5.*). Bij wijze van besluit zal worden aangegeven welke (fiscale) lessen kunnen worden getrokken uit dit belangrijke scharniermoment in de geschiedenis van zowel Nederland als België.

Vooraf past toch een korte toelichting bij de titel van deze bijdrage. Daarin worden de woorden opstand en revolutie bewust naast elkaar gebruikt. Verschillende auteurs¹⁴ hebben er immers op gewezen dat vooral in (de Noordelijke) Nederland(en) wordt gesproken van Belgische Opstand, terwijl in de Belgische geschiedschrijving veelal sprake is van Revolutie.¹⁵ Hoewel deze twee begrippen verwant zijn, dekken ze toch een verschillende lading. ‘Opstand’ wijst op een eventueel nog recht te zetten ongehoorzaamheid ten aanzien van *in casu* de Noord-Nederlandse protestantse vorst en koning Willem I, terwijl ‘revolutie’ verwijst naar een veel heviger en onomkeerbare bevrijding van dezelfde autocratische vorst. Met de gelijktijdige vermelding van de begrippen opstand en revolutie wil ik uiting geven aan de twee gezichtshoeken van waaruit de totstandkoming van de Belgische natie door de twee Nederlanden werden gepercipieerd. Voor de ‘Belgen’ leek de revolutionaire bevrijding in 1830 met de onafhankelijkheid van België in 1831 een onomkeerbaar gegeven. Voor de Nederlanders was dit niet het geval. Zij hebben trouwens bijna een decennium lang (tot

1839) de hoop gekoesterd de opstand te kunnen terugdraaien en het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden te doen herleven.¹⁶ Ook binnen België bleef na 1830 nog gedurende twintig jaar een ‘orangistische’ tegenbeweging actief om het Verenigd Koninkrijk van Willem I te herstellen.¹⁷

2. Staatsrechtelijke structuur onder Willem I

2.1. De Grondwet van 29 maart 1814: periode vóór de vereniging met de Zuidelijke Nederlanden

Toen in november 1813 een einde kwam aan de inlijving van Nederland bij het Franse Keizerrijk, had op 21 november 1813 een ‘Algemeen Bestuur’, met als leden Gijsbert Karel van Hogendorp en Frans-Adam van der Duyn van Maasdam, het bestuur van het land voorlopig op zich genomen. Op 1 december 1813 aanvaardde prins Willem Frederik van Oranje-Nassau de opdracht als soeverein vorst (Willem I) onder waarborging ‘ener wijze constitutie’. Hij riep daartoe een commissie van 15 leden in het leven die de Grondwet moest ontwerpen. Voorzitter daarvan werd van Hogendorp. Op 29 maart 1814 werd deze Grondwet aanvaard door een Grote Vergadering van Notabelen die eerder door de vorst waren aangewezen. Een dag later – op 30 maart 1814 – heeft Willem I de eed op de Grondwet afgelegd en werd hij door de notabelen als vorst ingehuldigd.

Hoewel deze Grondwet veel macht toekende aan de vorst, bevatte ze toch wel enige democratische elementen. Er werd voorzien in een Staten-Generaal bestaande uit één kamer met 55 leden die werden verkozen door de Provinciale Staten (dit is de gekozen volksvertegenwoordiging van een provincie). De Staten-Generaal had het recht van initiatief en een beperkt begrotingsrecht en moest alle wetsvoorstellen goed- of afkeuren. In het recht om voorstellen te wijzigen (amenderingsrecht) en rechten om de vorst te controleren (zoals het recht van interpellatie of vragenrecht) was niet voorzien.

De vorst kon bovendien heel veel zaken bij besluit afhandelen, zodat de zeggenschap van de Staten-Generaal erg beperkt was.

13. J.M. DIRKZWAGER, “Scheepsbouw” in *Geschiedenis van de techniek in Nederland. De wording van een moderne samenleving 1800-1890*, deel IV, Walburg Pers, Zutphen, 1993, 67; www.dbnl.org/tekst/lint011gesc04_01/lint011gesc04_01_0003.php#section-2-6; H. RENARD, “De industriële ontwikkeling. Zwarte bergen in het Zuiden” in *De geboorte van België van Willem I tot Leopold I*, Speciaal nummer Knack, Roularta, Brussel, 6 september 2005, 25.
14. Onder meer: A. SENS, “Recensie van Het verloren koninkrijk. Het harde verzet van de Belgische orangisten tegen de revolutie (1828-1850)”, *Tijdschrift voor sociaaleconomische geschiedenis*, 2016, vol. 13, nr. 1, 142-145.
15. E. WITTE, *Het verloren koninkrijk. Het harde verzet van de Belgische orangisten tegen de revolutie (1828-1850)*, Amsterdam, 2014, 11.
16. Zelfs nadat Willem I in 1839 overstag was gegaan en het vredesverdrag had ondertekend, werden opnieuw, weliswaar vergeefs, plannen gesmeed om een coup te plegen. Een laatste poging dateerde van 1841. De toenadering van de Nederlandse koning Willem II tot Leopold I in 1848 maakte later definitief duidelijk dat het politieke orangisme een verloren zaak was. Zie E. WITTE, *Het verloren koninkrijk. Het harde verzet van de Belgische orangisten tegen de revolutie (1828-1850)*, Amsterdam, 2014, 18.
17. Deze tegenbeweging is trouwens in de (Belgische) geschiedschrijving relatief lang onderbelicht gebleven. Hierin is verandering gekomen met het werk van E. WITTE, *Het verloren koninkrijk. Het harde verzet van de Belgische orangisten tegen de revolutie (1828-1850)*, Amsterdam, 2014, 17-18.

Deze nieuwe Grondwet zou ruim een jaar van kracht blijven.

2.2. De Grondwet van 24 augustus 1815: vereniging tussen de Zuidelijke en Noordelijke Nederlanden

De vereniging in 1815 van de Zuidelijke met de Noordelijke Nederlanden noopte tot aanpassingen van de staatsstructuur en tot een wijziging van de Grondwet. Willem I stelde daartoe een gemengde commissie in voor de herziening van de Grondwet. Deze Commissie was aanvankelijk samengesteld uit 11 ‘wijze heren’ uit het Noorden en 11 uit het Zuiden. In juni 1815 werden daaraan nog een (Noord-)Brabants en een Luxemburgs lid toegevoegd. De Commissie stond onder het voorzitterschap van van Hogendorp, die eerder al had gewerkt aan de Grondwet van 1814.

De werkzaamheden van de Commissie schoten al bij al goed op. Er zou een Raad van State komen om de koning te adviseren, een raad van ministers om hem te helpen, een parlement (Staten-Generaal) om de vorst te controleren, openbare beraadslagingen van de Tweede Kamer, een Rekenkamer om de inkomsten en uitgaven van de staat te controleren, grondwettelijke bescherming van de privé-eigendom, van de persvrijheid en het recht van het volk om petities in te dienen.

Toch waren er belangrijke knelpunten die een vlotte goedkeuring van de Grondwet belemmerden.¹⁸ Vele van deze punten betroffen bindende afspraken die in 1814 waren gemaakt in het geheime Protocol van Londen, waarvan de inhoud pas achteraf ter kennis kwam van de commissieleden die de Zuidelijke Nederlanden vertegenwoordigden.¹⁹ Noteer daarbij dat het definitieve ontwerp van dit protocol (de zogenaamde acht artikelen) was geschreven door Anton Reinhard Falck, een vriend van Willem I. De voorwaarden opgenomen in dit protocol werden echter voorgesteld als voorwaarden die de grootmachten stelden voor de totstandkoming van de Vereniging van de Nederlanden.

2.2.1. Gelijktelling van alle godsdiensten

Artikel 2 van het Protocol van Londen van 21 juni 1814 bepaalde het volgende: “Er zal geen verandering in die artikelen van de grondwet zijn welke aan alle godsdiensten gelijke bescherming en voorrechten verzekeren en de toelaatbaarheid waarborgen van alle burgers, onafhankelijk van godsdienst, aan openbare betrekkingen en waardigheden.” Aan deze voorwaarde werd uiting gegeven in de artikelen 190-196 van de Grondwet. In het Katholieke Zuiden, waar de

Belgische bisschoppen de katholieke leer als de enige ware beschouwden, kon niet iedereen zich met de gelijkstelling van alle godsdiensten verzoenen.²⁰

2.2.2. Ondervertegenwoordiging van de Zuidelijke Nederlanden

Artikel 3 van het Protocol van Londen bepaalde over deze vertegenwoordiging het volgende:

“De Belgische provincies zullen op een evenredige manier vertegenwoordigd worden in de Generale Staten, wier zittingen, in tijd van vrede, beurtelings in een Nederlandse en Belgische stad gehouden zullen worden.”²¹

Omdat de ‘Belgen’ met 3,4 miljoen inwoners, tegenover 2 miljoen Nederlanders, de meerderheid vormden, eiste de Belgische delegatie om in de Staten-Generaal (in het bijzonder in de Tweede Kamer, zie verder) de meerderheid van de zetels te krijgen. Omdat men evenwel van oordeel was dat het ene landsdeel het andere niet mocht overheersen, werd voorzien in een gelijke verdeling van de zetels: van de 110 leden kwamen er 55 uit het Noorden en 55 uit het Zuiden. Deze 110 leden werden niet rechtstreeks gekozen, maar waren afkomstig uit de ‘Provinciale Staten’, die op hun beurt werden gekozen door drie standen: adel, steden en platteland. Hoewel de Provinciale Staten officieel elk van de zeventien provincies vertegenwoordigden, vertegenwoordigden zij in werkelijkheid – gelet op het indirecte kiesrecht dat slechts een beperkte groep kiezers in steden en het platteland genoot – nog geen 4 % van de bevolking.²² De leden van de Tweede Kamer werden verkozen voor een mandaat van drie jaar.

De Staten-Generaal kregen wel twee kamers: naast de Tweede Kamer (zie hiervoor), werd voorzien in een Eerste Kamer. Deze Eerste Kamer is er vooral gekomen op vraag van de Belgische leden van de commissie. Zij wilden dat ook hun adel een vaste plaats in de Staten-Generaal kreeg. De Noord-Nederlandse leden van de commissie waren niet erg enthousiast over dit voorstel. Nederland, dat lange tijd een republiek is geweest, had immers niet veel adel. Toch kregen de Belgen hun zin. De Noord-Nederlanders vroegen wel dat het lidmaatschap van de eerste kamer niet beperkt zou worden tot de adel. Zij zouden worden gekozen “uit hen die door diensten aan den Staat bewezen, door hunne geboorte of gegoedheid onder de aanzienlijksten van de lande behoren”. Willem I was niet afkerig van een Eerste Kamer, op voorwaarde dat hij maar kon bepalen wie daarin zou zetelen. De Eerste

18. Zie ook P. H. J. ESSERS, “Belastingverzet”, *Weekblad fiscaal recht* 2019, afl. 86, 519-521.

19. J. OP DE BEECK, *Het verlies van België. De strijd tussen de Nederlandse koning en de Belgische revolutionairen in 1830*, Overamstel Uitgevers, 2015, 47.

20. J. OP DE BEECK, *Het verlies van België. De strijd tussen de Nederlandse koning en de Belgische revolutionairen in 1830*, Overamstel Uitgevers, 2015, 46.

21. Deze twee steden zouden resp. Brussel en Den Haag worden.

22. M. VERLEYEN, “Het verenigd Koninkrijk der Nederlanden. Het muitziek rot der Belgen” in *De Geboorte van België. Van Willem I tot Leopold I*, Speciaal nummer Knack, Roularta, Brussel, 6 september 2005, 19.

Kamer bestond uit maximaal zestig leden. Zij kon bovendien ook dienen om de gekozen Tweede Kamer (die het recht van initiatief had) in toom te houden. Of zoals het in de Grondwetscommissie werd gesteld: “Ten einde alle overijling in de raadplegingen te voorkomen, in moeilijke tijden aan de driften heilzame palen te stellen, (en) den troon te omringen door een bolwerk waartegen alle partijen afstuiten.”²³

Later zou blijken dat de grote invloed van de koning op de Eerste Kamer vooral de Zuidelijke leden van de Tweede Kamer parten zou spelen. Door hen ingediende initiatiefvoorstellen strandden vaak in de Eerste Kamer.²⁴

2.2.3. De samenvoeging van de staatsschulden

In 1814 was de totale schuld van de Noordelijke Nederlanden opgelopen tot 1,725 miljard gulden²⁵, terwijl de Belgische schuldenlast slechts 81 miljoen gulden bedroeg.²⁶ Samengevoegd bedroegen zij volgens bepaalde bronnen 200 % van het bruto binnenlands product.²⁷ De Noordelijke Nederlanden hadden deze grote schulden opgebouwd tijdens de 18e eeuw en met het oog op de financiering van de oorlogen tegen Napoleon.

Over deze schulden voorzag artikel 6 van het Protocol van Londen: “De schulden aangegaan enerzijds door de Nederlanders en anderzijds door de Belgische provincies zullen ten laste komen van de openbare schatkist van Nederland.” Over deze samenvoeging van de staatsschulden bestond evenwel een groot ongenoegen bij de Zuid-Nederlandse leden van de Commissie.²⁸ Zij vreesden dat de Noord-Nederlanders hun grote staatsschuld in belangrijke mate zouden afwentelen op de Belgen.

2.2.4. Goedkeuring van de Grondwet met ‘Hollandse rekenkunde’

In de Noordelijke Nederlanden keurde de Staten-Generaal in Den Haag het door de Grondwetscommissie opgestelde ontwerp met unanimititeit goed.²⁹

In de Zuidelijke Nederlanden bestond echter nog geen parlement en daarom moest in ieder arrondissement een door Willem I ingestelde Notabelenvergadering over het ontwerp beslissen. Bij de Zuidelijke leden van de Grondwetscommissie bestond hiertegen bezwaar, want zij vreesden dat het ontwerp geen meerderheid zou halen. Van Hogendorp (voorzitter) was echter van oordeel dat een stemming tot een grotere legitimering zou leiden. Daarom werd besloten dat een van de Belgische leden van de commissie, met name Charles Thiennes de Lombise³⁰ de presidenten van de Notabelenvergaderingen zou toespreken om hen te overtuigen van de voordelen van de nieuwe Grondwet. Het betrof in totaal 1 604 vooraansstaanden.³¹

Van deze 1 604 door Willem I zelf gekozen Belgische notabele stemgerechtigden brachten er 1 323 hun stem uit. 527 van hen stemden voor de ontwerp tekst en 796 tegen. 281 stemgerechtigden brachten geen stem uit. Er werd dus geen meerderheid behaald. Daarvoor moesten er 662 leden voorstemmen.

Koning Willem I achtte de Grondwet echter toch goedgekeurd door enerzijds van de 796 tegenstemmen 126 stemmen af te trekken die uitdrukkelijk gebaseerd waren op religieuze redenen³² en deze 126 stemmen toe te voegen bij de 527 voorstemmen. Deze creatieve rekenkunde bracht het totaal aan tegenstemmen op 670 en het aantal voorstemmen op 653.³³

Hoewel deze correctie nog steeds geen meerderheid aan voorstemmers opleverde, liet koning Willem I weten dat er na *optelling en vergelijking* van de uitgebrachte stemmen geen twijfel kon zijn over de

23. www.eerstekamer.nl/begrip/geschiedenis_eerste_kamer.

24. www.eerstekamer.nl/begrip/geschiedenis_eerste_kamer.

25. S. VAN DE PERRE, “L’union de principe exige l’union des moyens. Economie, Fiscaliteit en de (des)integratie” in *Het (On)Verenigd Koninkrijk. 1815-1830, Een politiek experiment in de Lage Landen*, Ons Erfdeel, Rekkem, 2015, 164. Deze auteur vermeldt dat de voormalige Republiek was opgezaald met een werkelijke staatsschuld van 575 miljoen gulden en 1 150 miljoen gulden uitgestelde schuld (dus samen: 1,725 miljard gulden) tegenover het Zuiden dat slechts een schuld had van 27 miljoen plus 54 miljoen gulden (dus samengeteld: 81 miljoen gulden). Over de juiste cijfers van die schulden bestaan uiteenlopende gegevens. J. OP DE BEECK in zijn boek over het “Verlies van België”, vermeldt enkel de werkelijke schulden en niet de uitgestelde schulden (p. 47): schuld van Holland: 575,5 miljoen gulden en 27 miljoen “Belgische” staatsschuld.

26. H. VERBOVEN, “De periode van het Verenigd Koninkrijk (1814-1830). Fiscaliteit in het licht van de tegenstelling tussen Noord en Zuid” in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHIE, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 157, voetnoot 71.

27. H. RENARD, “De industriële ontwikkeling. Zwarte bergen in het Zuiden” in *De Geboorte van België. Van Willem I tot Leopold I*, Speciaal nummer Knack, Roularta, Brussel, 6 september 2005, 24.

28. <http://resources.huygens.knaw.nl/retroboeken/grondwet/#page=194&accessor=toc&source=2&size=969&view=imagePane>; J. KOCH, *Koning Willem I, 1772-1843*, Uitgeverij Boom, Amsterdam, 2013, 414.

29. www.parlement.com/id/vhnm7m42jk/de_grondwet_van_1815

30. Deze graaf zal in september 1815 de eerste voorzitter van de Eerste Kamer worden.

31. Dit aantal komt gelokt op de aanwezigheid van 3,2 miljoen “Belgische” inwoners, overeen met 1 vooraansstaande per 2 000 “Belgische” inwoners.

32. H.T. COLENBRANDER, *Ontstaan der grondwet. Bronnenverzameling 1814-1815, 1908-1909*, deel II, ‘s Gravenhage, 615. Het was de stemgerechtigden toegestaan om naast het “ja” of “nee” een korte verklaring te geven ter motivering van hun stem. Zo bleek dat 126 stemgerechtigden uitsluitend om religieuze redenen tegen hadden gestemd. Zij werden desalniettemin toch als voorstem genoteerd. De redenering was dat de “waarheid” van deze tegenstemmers vanwege de godsdienst was “verduisterd” door mensen van wie toch eigenlijk “evangelische liefde en verdraagzaamheid” (de Zuid-Nederlandse clerus) had mogen worden verwacht (W. UITERHOEVE, *Een innige vereeniging. Naar één Koninkrijk van Nederland en België in 1815*, Nijmegen, Van Tilt, 192 p.). Zie ook <https://historiek.net/naar-een-koninkrijk-van-nederland-en-belgie-in-1815/48288/>.

33. <http://resources.huygens.knaw.nl/retroboeken/grondwet/#page=737&accessor=toc&source=2>, p. 617. J. KOCH, *Koning Willem I, 1772-1843*, Uitgeverij Boom, Amsterdam, 2013, 414, die spreekt van “arithmétique hollandaise”.

gevoelens en wensen van de grote meerderheid van de gezamenlijke onderdanen. In Noord en Zuid gezamenlijk was er toch duidelijk een meerderheid voor.³⁴

De koning verwachtte dat de gemoederen snel zouden bedaren en dat de Nederlanders de weldaden die hij hun aanbood, niet zouden miskennen. In een koninklijke proclamatie van 24 augustus 1815 werd de aanvaarding van het ontwerp medegedeeld. Die proclamatie verscheen een dag later in de *Staatscourant*.³⁵

2.3. Concrete invulling door Willem I van zijn grondwettelijke opdracht

De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815 oogde destijds als een van de meest liberale grondwetten op het Europese continent.³⁶ De talrijke grondrechten die in de Grondwet waren opgenomen, waren hieraan niet vreemd.³⁷

Toch vulde Willem I zijn opdracht als monarch erg autocratisch en autoritair in.³⁸ Hij gedroeg zich als een verlicht despoot.³⁹ Medezeggenschap van de volksvertegenwoordiging stond niet hoog op zijn prioriteitenlijst. De Fundamentele Wet van 1815 liet ook weinig ruimte voor die zeggenschap: de koning beschikte over de residuaire bevoegdheid en de Staten-Generaal werden slechts bij het bestuur betrokken als de Grondwet dit uitdrukkelijk voorschreef. De koning leidde zijn besluitenregering zonder ministeriële verantwoordelijkheid. Artikel 73 van de Grondwet bepaalde dat de koning alleen besluit (art. 73).⁴⁰

Naar verluidt zou Willem I nog tijdens de beraadslagingen over de Grondwet van 1814 tegenover zijn zoon hebben laten ontvallen dat de hele constitutie wat hem betrof “een speeltje (was), gelegd in de

handen van de menigte als illusie voor de vrijheid, terwijl men haar plooit naar de omstandigheden”.⁴¹

Reeds enkele jaren na zijn inhuldiging trok Willem I alle politieke macht naar zich toe. Tegenmachten waren er nauwelijks. De Staten-Generaal controleerde de regering niet. Met de zogenaamde Blanketwet van 6 maart 1818⁴² werd de mogelijkheid tot strafvervolg-ing wegens het overtreden van koninklijke besluiten ingesteld. Voorts kon ook de rechterlijke macht zich door het Conflictenbesluit van 5 oktober 1822 nog nauwelijks met bestuursgeschillen inlaten.⁴³ In de voormelde periode werd ook het budgetrecht van de Tweede Kamer uitgehold. Met een grote tienjaarlijkse en een kleine jaarlijkse begroting hadden de Kamerleden nauwelijks nog zicht op de overheidsfinanciën⁴⁴ (zie verder *sub* 4.2.3., D.). Artikel 61 van de Grondwet gaf “de Koning (...) het opperbestuur van de algemee-ne geldmiddelen”. Daar maakte hij gebruik van om de Staten-Generaal grotendeels buitenspel te zetten.⁴⁵ Dit leidde ertoe dat slechts weinigen echt op de hoogte waren van de wijze waarop de overheidsfinanciën werden geregeld.

De invulling die Willem I aan zijn opdracht gaf, werd geacht haaks te staan op het wezen zelf van de constitutionele monarchie en was gebaseerd op een té letterlijke lezing van de Grondwet van 1815. Zijn regime wordt dan ook bestempeld als een ‘Koninklijke-Besluitenregering’.⁴⁶ Tussen 1815 en 1830 maakten de wetten in formele zin slechts 12 % van het geheel van normatieve akten uit.⁴⁷ Dit beleid leidde tot steeds luider protest bij de Belgische leden van de Staten-Generaal en ook bij de oppositiepers in het Zuiden. Koning Willem I en zijn ministers verwierpen evenwel deze kritiek, wat leidde tot toenemende frustratie.⁴⁸ Daarbij moet ook voor ogen worden gehouden dat het Zuiden tussen 1794-1815 de Franse

34. <http://resources.huylens.knaw.nl/retroboeken/grondwet/#page=737&accessor=toc&source=2>, 619.

35. De *Staatscourant* van 25 augustus 1815. www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vkv1oucfq6v2/vi7pe9fwkhhb

36. O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Luik-Parijs, Dessain-Giard & Bierre, 1906, I, nr. 68, 111. E. VAN DE VELDE, *Afspraken met de fiscus: de grenzen, juridische kwalificatie en rechtsgevolgen*, Brussel, Larcier, 2009, 157, nr. 222.

37. A. ALEN, *Scheiding of samenwerking der machten?*, Overdruk uit *Academiae Analecta*, Mededelingen van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België, Brussel, Paleis der Academiën, 1990, 10, nr. 6.

38. J. KOCH, “Le roi décide seul/De Koning Alleen Besluit. Het Systeem Willem I” in *Het (On)Verenigd Koninkrijk. 1815-1830, 2015. Een politiek experiment in de Lage Landen*, Ons Erfdeel, Rekkem, 2015, 49-57.

39. J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, deel I, Brugge, Die Keure, 2019, 15, nr. 21.

40. Pas later na de Grondwetsherziening in 1848 zal voor Nederland uitdrukkelijk worden aangegeven dat de Koning onschendbaar is en dat de ministers verantwoordelijk zijn (art. 53 Grondwet 1848). In de Belgische grondwet zal dit principe sneller tot uitdrukking worden gebracht (zie verder).

41. J. KOCH, “Le roi décide seul/De Koning Alleen Besluit. Het Systeem Willem I” in *Het (On)Verenigd Koninkrijk. 1815-1830, 2015. Een politiek experiment in de Lage Landen*, Ons Erfdeel, Rekkem, 2015, 51, met verwijzing naar: Erfprins Willem, *Livres de Notes 1813-1814*, Koninklijk Huisarchief, Den Haag, A 40-XII. 3; J. KOCH, *Koning Willem I, 1772-1843*, Uitgeverij Boom, Amsterdam, 2013, 247.

42. Wet van den 6 maart 1818, omtrent de straffen tegen overtreders van algemeene verordeningen uit te spreken of bij provinciale of plaatselijke reglementen vast te stellen. Meestal aangehaald als “Blanketwet”, wat afkomstig is van de term blanket, een blanco ondertekend document dat als het ware de lagere normsteller carte blanche gaf. J. KOCH, *Koning Willem I, 1772-1843*, Uitgeverij Boom, Amsterdam, 2013, 404.

43. KB 5 oktober 1822, *Staatblad* 1822, 44. De regering bepaalde daarin dat het de Kroon was, en niet de rechter, die uiteindelijk beoordeelde of een daad van het bestuur door de rechter mocht worden getoetst. Het was de Koning die de Grondwet diende te handhaven. J. KOCH, *Koning Willem I, 1772-1843*, Uitgeverij Boom, Amsterdam, 2013, 402; J. UZMAN en G. BOOGAARD, *De Grondwet – Art. 112 – Civiele en Administratieve rechtspraak – Wetenschappelijke commentaar*, editie april 2016, www.nederlandrechtsstaat.nl/module/nlrs/script/viewer.asp?soort=commentaar&artikel=112#.

44. J. KOCH, “Le roi décide seul/De Koning Alleen Besluit. Het Systeem Willem I” in *Het (On)Verenigd Koninkrijk. 1815-1830, 2015. Een politiek experiment in de Lage Landen*, Ons Erfdeel, Rekkem, 2015, 51.

45. J. KOCH, *Koning Willem I, 1772-1843*, Uitgeverij Boom, Amsterdam, 2013, 407; S. VAN DE PERRE, “L’union de principe exige l’union des moyens. Economie, Fiscaliteit en de (des)integratie” in *Het (On)Verenigd Koninkrijk. 1815-1830, Een politiek experiment in de Lage Landen*, Ons Erfdeel, Rekkem, 2015, 167.

46. A. MAST, “De les van het Nationaal Congres”, *TBP* 1950, 148. Zie ook: J. KOCH, *Koning Willem I, 1772-1843*, Uitgeverij Boom, Amsterdam, 2013, 411.

47. A. ALEN, “De trias politica in grondwettelijk perspectief” in A. ALEN en L.J. WINTGENS, *De Trias Politica ruimer bekeken...*, Staatsrechtconferentie 1999, Vlaamse Juristenvereniging, Gent, Larcier, 2000, 33, nr. 14. E. VAN DE VELDE, *Afspraken met de fiscus: de grenzen, juridische kwalificatie en rechtsgevolgen*, Brussel, Larcier, 2009, 157, nr. 222.

48. J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, deel I, Brugge, Die Keure, 2019, 15, nr. 21.

Revolutie had meegemaakt – ook Napoleon werd als een verlengstuk van deze revolutie beschouwd – en dat voor het Zuiden een terugkeer naar het vorstelijke absolutisme dus veel problematischer was dan voor het Noorden.

2.4. De grondwettelijke regeling tot het invoeren van belastingen: een overzicht van de verschillende tekstversies

In dit onderdeel worden de bepalingen over belastingheffing uit de verschillende versies van de ‘Nederlandse’ Grondwetten naast elkaar geplaatst.

2.4.1. Bataafse Republiek (1795-1806)

A. Artikel 208 van de Staatsregeling voor het Bataafsche Volk, die in 1798 werd aangenomen en van kracht was tijdens de periode van de Bataafse Republiek, bepaalde over de belastingheffing het volgende:

“Het Vertegenwoordigend Lichaam beslist, jaarlijks, na ontvang der vereischte openingen van het Uitvoerend Bewind, en van de Commissarissen der Nationale Rekening bij het vaststellen der algemeene begrooting van Staats-Uitgaven, of de algemeene belastingen op denzelfden voet behooren te blijven, dan wel vermeerderd, of verminderd, te worden. Het voorstel hiertoe word in de eerste Kamer in overweging gebracht, uiterlijk eene Maand, nadat die begrooting zal bekrachtigd zijn.

Geene Wet, waarbij eene nieuwe belasting word ingevoerd, heeft langer kracht, dan een Jaar, indien zij niet uitdrukkelijk vernieuwd word.”⁴⁹

B. Staatsregeling van 1801 (Bataafse Gemenebest)

(i) Artikel 57: Belastingheffing

“De tegenwoordige Belastingen zullen blyven op den voet zoo als dezelve thans in ieder der voormalige gewesten plaats hebben; zynde echter alle Wetten en Ordonnantien dienaangaande aan herziening onderworpen, en kunnen dezelve Belastingen by het opleggen van soortgelyke algemeene worden afgeschaft of veranderd: of voor zoo verre die tot bestrijding der Departementale Uitgaven zyn aangewezen, naar gelang van derzelve vermeerdering of vermindering, door de Departementale Bestuuren, worden verhoogd of verlaagd.”

C. Staatsregeling van 1805

(i) Artikel 60: Belastingheffing en staatsfinanciën

“De middelen van Financiën zullen aanvankelijk blyven voortduren op den voet, zooals dezelve in ieder der Departementen tegenwoordig bestaan. Het behoort echter onder de eerste en voornaamste zorgen van den Raadpensionaris, zich onledig te houden met de overweging van alles, wat strekken kan, om de Inkomsten van den Staat te vermeerderen, alle takken van Bestuur en Administratie te vereenvoudigen, en overall de strengste bezuiniging in te voeren, mitsgaders ontwerpen van Wetten voor te dragen, het zij om de tegenwoordige Belastingen te verbeteren, het zij om een algemeen Systema van Financiën te doen aannemen, waar door de tegenwoordig bestaande Departementale Belastingen zouden kunnen worden vervangen.”

2.4.2. Het Koninkrijk Nederland (1806-1815)

Op 7 augustus 1806 kwam de Constitutie voor het Koninkrijk Holland. In 1810 werd dit geannexeerd door het Franse Keizerrijk. De Grondwet van 1806 bevatte geen expliciete bepaling over de belastingheffing.⁵⁰

2.4.3. Grondwet van 29 maart 1814

Inzake belastingheffing bepaalde artikel 117 van de Grondwet van 29 maart 1814 het volgende:

“De Souvereine Vorst en de Staten Generaal gezamenlijk zijn alleen en bij uitsluiting bevoegd tot het heffen en regelen van belastingen.

De belastingen, bij het aannemen dezer grondwet staande, blyven op denzelfden voet, tot dat er anders over beschikt worde bij de wet.”⁵¹

2.4.4. In de Grondwet van 24 augustus 1815 luidde de bepaling over de belastingheffing anders

Artikel 197 van deze Grondwet bepaalde:

“Geene belastingen kunnen ten behoeve van ‘s Lands kas worden geheven, dan uit kracht van eene wet.”

Uit de tekst van deze Grondwet (vooral: uit kracht van ...) zou kunnen worden afgeleid dat het volstaat dat de wet tot het heffen van een belasting heeft gemachtigd⁵² en de belasting als zodanig niet door een wet moet worden ingevoerd. Op dit tekstverschil wordt verder dieper ingegaan (*zie sub 5.2.2.*).

49. Deze Staatsregeling wordt ook wel de eerste Nederlandse grondwet genoemd, zie: https://nl.wikipedia.org/wiki/Staatsregeling_1798

50. Voor de tekst van deze zgn. vierde Grondwet: www.denederlandsegrondwet.nl/id/vi4kkfxs7qzj/constitutie_van_1806_franse_koning_als

51. P. W.C. AKKERMANS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1987, 855; J. VAN DER POEL, *Random compositie en compro-mis*, Utrecht, NV Kemink en zn. 1942, 326-327; en de tekst: www.denederlandsegrondwet.nl/id/vi6cokgyfpyi/vijfde_hoofdstuk_van_de_financie

52. E. VAN DE VELDE, *Afspraken met de fiscus: de grenzen, juridische kwalificatie en rechtsgevolgen*, Brussel, Larcier, 2009, 158, nr. 223.

3. Het economische beleid in de periode 1815-1830

Het economische beleid van Willem I was centralistisch en gericht op de integratie van twee verschillende, doch complementair geachte economieën, respectievelijk van het Noorden en het Zuiden. Het Zuiden was veeleer agrarisch en industrieel georiënteerd, terwijl het Noorden meer commercieel en financieel was uitgebouwd.⁵³ In dit beleid dat gericht was op welvaartscreatie, stonden drie pijlers centraal: de commerciële daadkracht van het Noorden, het industriële vermogen van het Zuiden en de exploitatie van de koloniale rijkdommen.⁵⁴

Willem I voerde een actief interventiebeleid ter stimulering van industriële ontwikkeling, infrastructuur en reorganisatie van de kapitaalmarkten. Dit beleid heeft ontegensprekelijk geleid tot economische groei in een aantal sectoren. Bepaalde economische sectoren, zoals de textielnijverheid in Gent, de Luikse mijn- en machinebouw, de haven in Antwerpen en de kapitaalmarkt, hadden bij deze overheidsinterventie meer baat dan andere, die zich juist benadeeld voelden. Tot deze laatste categorie konden worden gerekend de grootgrondbezitters en de ambachtelijke nijverheid.⁵⁵

Over de financiële en fiscale prijs van dit beleid zijn aan het einde van de 20e eeuw zowel in Nederland als later in België onderzoeken verricht waardoor de nationale rekeningen uit die periode beter in kaart werden gebracht.⁵⁶ Zij hebben gezorgd voor nieuwe statistische gegevens over de verschillen in inkomsten en uitgaven in het Zuiden en van de transfers tussen het Zuiden en het Noorden⁵⁷ en hebben ook geleid tot een genuanceerd beeld van het sociaal-economische beleid dat Willem I heeft gevoerd.

Uit deze onderzoeken is gebleken dat het aandeel van de Zuidelijke Nederlanden in de inkomsten (met een gemiddelde van 46 %) helemaal niet in verhouding stond tot de uitgaven (met een gemiddelde van nauwelijks 20 %). Dit impliceerde in de periode van 1816-1830 een overdracht van middelen ten belope van 5,2 % van het Nederlandse BBP.

In de jaren na 1823 (na de hervorming van het belastingstelsel) (zie verder) schommelde die overdracht

van middelen van Zuid naar Noord jaarlijks zelfs tussen 6,2 en 7,2 % van het Nederlandse BBP.

In een recente analyse over de (des)integratie van de Verenigde Nederlanden schrijft S. VAN DE PERRE⁵⁸: “Ook al hadden de eigentijdse critici van het beleid van Willem I nauwelijks enige reële notie van deze verhouding, toch helpt dit inzicht te verklaren waarom ze zoveel weerklank vonden met hun fiscale grieven. Die vormden een dankbaar aanknopingspunt om bij bredere lagen van de bevolking het ongenoegen aan te wakkeren, in het bijzonder toen de economische conjunctuur verslechterde.”

Op het financiële beleid van de koning, dat erg risicovol was en de staatsschuld deed toenemen, groeide vooral in conservatieve milieus kritiek. Zoals hierna zal blijken richtte het ongenoegen van de bevolking zich ook op verschillende aspecten van het fiscale beleid (*sub* 4). Recent is trouwens door meerdere historici aangegeven dat het belang van dit fiscale verzet tegen het regime van Willem I in de literatuur te veel is onderschat.⁵⁹

Door het uithollen van het budgetrecht van de Tweede Kamer onttrok Willem I, zoals hoger al aangegeven, zijn fiscale en financiële beleid zoveel als mogelijk aan parlementaire controle. Tijdens de bespreking van de tienjaarlijkse begroting van 1829 kwamen evenwel zowel de toename van de staatsschuld als de gestage groei van het belastingvolume duidelijk op het voorplan. In dezelfde periode stagneerden bovendien handel en nijverheid als gevolg van een economische crisis. Rond 1829 teisterde die crisis trouwens heel Europa. De eerste tekenen van een recessie werden in 1830 zichtbaar: het krediet kromp fors, banken kwamen in moeilijkheden door geldopvragingen, ondernemers gingen failliet of waren verplicht hun productie te verminderen of te stoppen bij gebrek aan voldoende bestellingen. Dit alles leidde tot hoge werkloosheid. Ook de koopkracht van de loontrekkeners daalde, omdat de lonen de stijgende prijzen niet volgden.⁶⁰

Tot overmaat van ramp ondergingen ook de landbouw en de veeteelt zware tijden. 1829 kende een ongewoon natte zomer, gevolgd door een lange, gure winter. De oogst was slecht en de levensmiddelen

53. S. VAN DE PERRE, “L’union de principe exige l’union des moyens. Economie, Fiscaliteit en de (des)integratie” in *Het (On)Verenigd Koninkrijk. 1815-1830, Een politiek experiment in de Lage Landen*, Ons Erfdeel, Rekkem, 2015, 167.

54. E. WITTE, e.a., *Nieuwe Geschiedenis van België*, I. 1830-1905, Lannoo, Tielt, 45.

55. S. VAN DE PERRE, “L’union de principe exige l’union des moyens. Economie, Fiscaliteit en de (des)integratie” in *Het (On)Verenigd Koninkrijk. 1815-1830, Een politiek experiment in de Lage Landen*, Ons Erfdeel, Rekkem, 2015, 167.

56. S. VAN DE PERRE, “L’union de principe exige l’union des moyens. Economie, Fiscaliteit en de (des)integratie” in *Het (On)Verenigd Koninkrijk. 1815-1830, Een politiek experiment in de Lage Landen*, Ons Erfdeel, Rekkem, 2015, 169.

57. S. VAN DE PERRE, “L’union de principe exige l’union des moyens. Economie, Fiscaliteit en de (des)integratie” in *Het (On)Verenigd Koninkrijk. 1815-1830, Een politiek experiment in de Lage Landen*, Ons Erfdeel, Rekkem, 2015, 169.

58. S. VAN DE PERRE, “L’union de principe exige l’union des moyens. Economie, Fiscaliteit en de (des)integratie” in *Het (On)Verenigd Koninkrijk. 1815-1830, Een politiek experiment in de Lage Landen*, Ons Erfdeel, Rekkem, 2015, 169.

59. E. WITTE, *Het verloren koninkrijk. Het harde verzet van de Belgische orangisten tegen de revolutie (1828-1850)*, Amsterdam, 2014, sub hoofding een elite in het spanningsveld tussen noord en Zuid; S. VAN DE PERRE, “L’union de principe exige l’union des moyens. Economie, Fiscaliteit en de (des)integratie” in *Het (On)Verenigd Koninkrijk. 1815-1830, Een politiek experiment in de Lage Landen*, Ons Erfdeel, Rekkem, 2015, 169.

60. E. WITTE, e.a. *Nieuwe Geschiedenis van België*, I. 1830-1905, Lannoo, Tielt, 49.

werden duurder. Het duurde bovendien opmerkelijk lang vooraleer de scheepvaart weer op gang kwam.⁶¹

Kortom, een revolutionaire cocktail van omstandigheden.

4. Het fiscale beleid in de periode 1815-1830

4.1. Een korte terugblik op het fiscale beleid van het ancien régime en de invloed van de Franse overheersing

In het licht van het economische centralistische beleid van Willem I, dat gericht was op de integratie van de complementair geachte economieën van het Noorden en het Zuiden (zie *sub* 3), werd onmiddellijk na de ‘annexatie’ van België ook de noodzaak ervaren om de belastingwetten van de twee gebieden met elkaar in overeenstemming te brengen.⁶² Men achtte het in tegenstelling tot de situatie in het ancien régime⁶³ niet denkbaar dat binnen één territorium verschillende fiscale stelsels naast elkaar zouden bestaan.

Een korte terugblik op de gebeurtenissen die zich op het einde van de 18e eeuw in Frankrijk afspeelden, is dan ook noodzakelijk voor een goed begrip van de overgang van het ancien régime naar het 19e-eeuwse belastingstelsel.

Tijdens het ancien régime hadden steden en gemeenten een grote fiscale autonomie.⁶⁴ Deze hadden steeds hun recht verdedigd om, los van de belastingen aan de vorst, eigen belastingen op te leggen.⁶⁵ De omvang van hun inkomsten stond in verhouding tot de uitgaven die zij moesten financieren.⁶⁶ Hierin onderscheidde de steden en gemeenten zich van de gewesten. De provinciale besturen ontleenden hun financiële betekenis niet zozeer aan de omvang van hun uitgaven, doch veeleer aan hun tussenkomst in de goedkeuring, de verdeling en de inning van de vorstelijke belastingen.⁶⁷

Deze grote autonomie had ertoe geleid dat op alle niveaus – zowel nationaal (de vorst), regionaal (gewesten/provinciën) als lokaal (steden en gemeenten) – elkaar beconcurrerende fiscale stelsels in voege waren. Bovendien golden tijdens het ancien régime ook fiscale vrijdommen voor sommige geestelijken, edellieden en ambtenaren.

De gewone of vaste vorstelijke inkomsten vielen uiteen in twee grote categorieën⁶⁸:

- 1) domaniale inkomsten (ca. 20 %): deze inkomsten omvatten zowel vorstelijke bezittingen (kastelen, bossen, landgoederen) als regalia (de muntslag, gerechtelijke inkomsten e.a.);
- 2) fiscale inkomsten:
 - a) douanerechten (ca. 30 %): in- en uitvoerrechten waarvan de tarieven en de inning plaatsvonden zonder inspraak van de provinciale staten;
 - b) beden en subsidies (ca. 50 %): vooral kadastrale belastingen op het onroerend inkomen (gronden en huizen) en verbruiksbelastingen (vooral op bier). De goedkeuring van deze belastingen en hun inning was niet in handen van de vorst, maar van de Provinciale Staten.

Daarnaast waren er ook nog occasionele inkomsten (bijv. uit de posterijen), waarvan de omvang evenwel verwaarloosbaar was.

Een van de belangrijke gevolgen van de Franse Revolutie was de uitbouw van een centrale administratie van de directe en indirecte belastingen. Door deze centralisatie werd de fiscale autonomie van de gewesten uitgeschakeld. In 1796 werd overigens de gehele Franse fiscale wetgeving geïntroduceerd in de negen Belgische departementen die intussen bij Frankrijk waren ingelijfd.⁶⁹

In de Bataafse Republiek moest na 1795 de decentralisatie plaats ruimen voor een eenheidsstaat die zich echter in de (financiële) wurggreep van de Franse bezetter en bevrijder bevond.⁷⁰ Tijdens deze periode werd het belastingstelsel eveneens sterk gecentraliseerd.

61. E. WITTE, e.a. *Nieuwe Geschiedenis van België*, I. 1830-1905, Lannoo, Tiel, 49.

62. *Pasinomie*, 2^{de} reeks deel 6, 1820-1822, p. 77, tekst in voetnoot. Ook aangehaald door H. VERBOVEN, “De periode van het Verenigd Koninkrijk (1814-1830). Fiscaliteit in het licht van de tegenstelling tussen Noord en Zuid” in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHIE, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 157, voetnoot 72.

63. P. JANSSENS, “Een terugblik De Franse Revolutie en het Ancien Régime” in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHIE, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 153.

64. P. JANSSENS, “Een terugblik De Franse Revolutie en het Ancien Régime” in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHIE, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 153. Eén van de belangrijke gevolgen van de Franse Revolutie was de uitbouw van een centrale administratie van de directe en indirecte belastingen. Door deze centralisatie werd de fiscale autonomie van de gewesten uitgeschakeld.

65. H. VERBOVEN, “De Franse periode. De geboorte van het 19^e-eeuwse belastingstelsel” in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHIE, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 136.

66. P. JANSSENS, “De achttiende eeuw. Een lage, maar zware belastingdruk” in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHIE, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 44-45.

67. P. JANSSENS, “De achttiende eeuw. Een lage maar zware belastingdruk” in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHIE, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 45.

68. P. JANSSENS, “De achttiende eeuw. Een lage maar zware belastingdruk” in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHIE, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 53.

69. H. VERBOVEN, “De Franse periode. De geboorte van het 19^e-eeuwse belastingstelsel” in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHIE, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 133.

70. J. LUITEN VAN ZANDEN en A. VAN RIEL, *Nederland 1780-1914*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2000, 107.

De hoge graad aan decentralisatie en particularisme die het fiscale regime in het ancien régime typeerde, botste na de Franse Revolutie met het streven naar meer centralisatie.

Uit vooral budgettaire overwegingen werd het belastingstelsel uit het ancien régime in het postrevolutionaire Frankrijk niet onmiddellijk aangepast.⁷¹ Wel werden geleidelijk aan wetgevende initiatieven genomen om het belastingstelsel te vervangen door een systeem dat meer voldeed aan de nieuwe, meer centralistisch georganiseerde politieke staatsstructuur en dat deels tegemoetkwam aan de revolutionaire gelijkheidsgedachte. In dit kader hebben de nieuwe machthebbers ook de verregaande fiscale autonomie van de steden en provincies beknood en werd in belangrijke mate het wijd versnipperde netwerk van allerlei regionale en lokale belastingen opgerold. Tevens werd – met het oog op een eenmaking van de binnenlandse markt – een einde gemaakt aan binnenlandse tol- en douanegrenzen (zie verder), werd de fiscale voorkeurbedeling van de geprivilegieerde standen (clerus en adel) opgeheven en werden op 4 augustus 1789 de kerkelijke tienden en feodale rechten afgeschaft.⁷²

In overeenstemming met de 18e-eeuwse economische theorieën was men van oordeel dat enkel de agrarische sector reële inkomsten kon voortbrengen. Handel en nijverheid waren veeleer gericht op de distributie van goederen en werden geacht geen opbrengsten te verwezenlijken.⁷³ Dit verklaart ook waarom de grondbelasting de belangrijkste inkomstenbelasting was. Bij wet van 1 december 1790⁷⁴ werd het verwerven van netto-onroerend inkomen als belastbaar feit beschouwd, *i.e.* de bruto-opbrengst bij de verkoop van het eindproduct verminderd met alle onkosten voor het in cultuur brengen van landbouwgronden, inbegrepen de aankoopkosten van werktuigen, de kosten voor het ontginnen van de gronden, het zaaien en bemesten en de loonkosten. Voor gebouwde eigendommen was de grondslag de huurwaarde van het gebouw verminderd met één vierde voor de onderhoudskosten.

De implementatie van deze grondbelasting, waarvan werd verwacht dat zij 80 % van de totale fiscale inkomsten zou opbrengen, viel echter tegen als gevolg van een gebrekkige administratie. De inventaris van het grondbezit, die onder het ancien régime steeds een versnipperde lokale aangelegenheid was geweest, veronderstelde een hervorming van het kadaster. Deze hervorming stuitte echter op een gebrek aan ervaring en politieke onwil en een gebrekkige medewerking van de gemeentebesturen. Een gevolg was dat de geplande inkomsten niet werden gerealiseerd.⁷⁵

Naast de grondbelasting werd bij wet van 13 januari 1791 ook een personele belasting geheven die werd gevestigd op de persoonlijke inkomsten en rijkdom.⁷⁶ Bij gebrek aan een uitgebouwde administratie die de individuele inkomsten van de belastingplichtigen kon controleren, werd het belastingen van het reële inkomen bereikt door de invoering van verschillende deelbelastingen: een belasting op beroepsinkomen (*taxe personnelle*) ten bedrage van het equivalent van drie daglonen, weeldetaksen op dienstboden, luxepaarden en rijtuigen (*taxe somptuaires*) en een belasting in functie van de aard van de woning (*taxe d'habitation*). Aangezien het de bedoeling was om het gehele inkomen te treffen, was er ook een belasting op het roerend inkomen (*taxe mobilière*). Dit inkomen werd forfaitair bepaald in functie van de huurwaarde van de woning.⁷⁷ De huurwaarde van de woning werd bijgevolg aanvankelijk gezien als een geschikte parameter om de roerende inkomsten te bepalen. In de periode tussen 1791 en 1798 heeft de wetgever evenwel getracht te zoeken naar een betere parameter (o.m. een schatting door een zogenaamde rechtvaardigheidsjury, die over de aard en de omvang van het inkomen van iedere burger moest oordelen). Dit leidde echter tot willekeur. Om die reden is in 1798 teruggegrepen naar de huurwaarde van de woning, maar er werd tevens bepaald dat de huur zelf niet meer zou worden belast. Hierdoor verloor de personele belasting haar karakter van inkomstenbelasting: het inkomen zelf werd niet meer rechtstreeks belast, maar enkel het

71. Een volledige hervorming zou immers een nefaste invloed kunnen hebben gehad op de staatsfinanciën. H. VERBOVEN, "De Franse periode. De geboorte van het 19^e-eeuwse belastingstelsel" in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHIEU, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 133.
72. De fiscale verplichtingen aan de Kerk (het zgn. 'tiendrecht' genoemd naar het tiende deel van de opbrengst van oogsten (vnl. granen) of jonge dieren af te dragen aan de Kerk) en de betalingen in natura of in specien aan de plaatselijke heer werden als de laatste sporen van een voorbijgestreefd feodaal tijdperk beschouwd. Bij de introductie van het Franse fiscale systeem in de geannexeerde Belgische gewesten sinds 1796 werd de tiendeheffing aanvankelijk gehandhaafd (H. VERBOVEN, "De Franse periode. De geboorte van het 19^e-eeuwse belastingstelsel" in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHIEU, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 136).
73. H. VERBOVEN, "De Franse periode. De geboorte van het 19^e-eeuwse belastingstelsel" in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHIEU, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 139.
74. *Pasinomie*, eerste reeks, deel 2, 1790-1791, 34-53. Ook aangehaald door H. VERBOVEN, "De Franse periode. De geboorte van het 19^e-eeuwse belastingstelsel" in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHIEU, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, p. 139.
75. H. VERBOVEN, "De Franse periode. De geboorte van het 19^e-eeuwse belastingstelsel" in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHIEU, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 139.
76. *Pasinomie*, eerste reeks, deel 2, 1790-1791, 151-164. Ook aangehaald door H. VERBOVEN, "De Franse periode. De geboorte van het 19^e-eeuwse belastingstelsel" in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHIEU, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 140.
77. Zo werd bijvoorbeeld voor een huurwaarde van 100 pond het inkomen geraamd op 200 pond, bij een huurwaarde van 100 tot 500 pond kwam het inkomen overeen met het dubbele en bij een huurwaarde van 500 tot 1 000 pond werd het inkomen geraamd op het vierdubbele ervan. Voor de hoogste huurwaarde met een maximum van 12 000 pond taxeerde de wetgever de inkomsten op meer dan het twaalfvoudige. Hoewel de grondslag progressief werd bepaald, was het belastingtarief eenvormig vastgesteld op 5 %. Ook werd rekening gehouden met de kinderlast door het gezinshoofd in geval van drie kinderen of meer te belastingen in een lagere aanslagcategorie. Alleenstaanden betaalden een hogere *taxe mobilière* omdat hun belastbaar inkomen op een hoger niveau in de inkomensschijven werd geplaatst. H. VERBOVEN, "De Franse periode. De geboorte van het 19^e-eeuwse belastingstelsel" in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHIEU, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 140-141.

uiterlijke vertoon dat daarvoor symbool stond.⁷⁸ Enkele maanden later⁷⁹ werd aan de personele belasting de belasting op deuren en vensters toegevoegd.

Onder het Franse regime werden op 17 maart 1791 ook de ambachten en gilden, traditionele beroepsverenigingen die de belangen van hun leden verdedigden, afgeschaft.⁸⁰ Voortaan was de uitoefening van eender welk beroep volkomen vrij. In diezelfde periode introduceerde de overheid echter een nieuwe belasting, het patentrecht (*droit de patente*). Aanvankelijk gold het patent als een vergunning om een bepaald beroep of zelfstandig bedrijf te mogen uitbaten. Het patentrecht werd aanvankelijk beschouwd als een vergoeding voor het uitreiken van die vergunning door de overheid. Na verloop van tijd kreeg de patentbelasting echter meer het karakter van een belasting die rechtstreeks op de beroepsinkomsten werd geheven. Net zoals bij de grond- en personele belastingen – andere belastingen uit die periode – bleef de bepaling van de winstgevendheid van een beroep of bedrijf problematisch. Dit was ook niet verwonderlijk bij gebrek aan een voldoende uitgewerkt boekhoudrecht. Elke zelfstandige beroepsactiviteit, elke handels- of industriële onderneming leverde verschillende inkomsten op overeenkomstig de aard van de bedrijvigheid. De belastbare winstmogelijkheden moesten bijgevolg voor elke groep afzonderlijk worden berekend. Als referentiepunt koos men de huurwaarde van winkels, ateliers, opslagplaatsen. Naarmate de waarde van de bedrijfsgebouwen hoger opliep, kon de belastingaanslag variëren van 10 tot 15 % van de huurwaarde. Door dit stelsel van tekenen en indiciën werd de onderneming belast onafhankelijk van het werkelijk behaalde resultaat.

Onder invloed van kritiek op dit criterium, dat immers willekeurig was, werd deze manier van berekening snel verlaten. Vanaf 1795 volgde de fiscale administratie een nieuwe indeling van beroeps categorieën. Dit gebeurde volgens twee criteria: de aard van de handel of industrie en het bevolkingsaantal van de plaats waar de activiteiten werden uitgeoefend. De patentbelasting bestond dan enkel uit een vast recht, waarvan het bedrag afhankelijk was van de categorie waartoe men behoorde. Ook deze wijze van belasten was onvoldoende nauwkeurig. Daarom werd zij in 1796 verder verfijnd, met name door de basisprincipes van de twee voorgaande wetten eenvoudig met elkaar te combineren.⁸¹ Het patentrecht werd verdeeld in een

vast en in een proportioneel recht. Bij het bepalen van het vast recht werd rekening gehouden met de aard van het beroep en de vestigingsplaats. Een handelaar in een grootstad verkocht allicht meer dan zijn concurrent in een kleine dorpsgemeenschap. De belastingaanslag binnen elke beroepscategorie werd dan ook gedifferentieerd volgens het aantal inwoners van de gemeente. Het evenredig recht was proportioneel met de huurwaarde van de bedrijfspanden en bedroeg één tiende deel daarvan.⁸² Van deze evenredige belasting werd verwacht dat zij het relatieve belang van een bedrijf uitdrukte. Ze moest de twee voorgaande, nogal rigide criteria corrigeren. In de volgende jaren werd vooral dit correctiemechanisme nog verder verfijnd.

Te vermelden is ook dat onder het Franse regime door de wet van 21 april 1810 een specifieke variant op het patentrecht werd ingevoerd, nl. de mijnbelasting.⁸³ Reden voor deze bijzondere regeling was dat in de ogen van de fiscus de mijnbouw niet als een commerciële of industriële bedrijvigheid kon worden gezien.

Wat betreft de indirecte belastingen, onderscheidde de wetgever de volgende belastingen: de accijnzen, de douanerechten en de registratie-, zegel-, griffie- en hypotheekrechten. Tijdens de postrevolutionaire periode werden deze belastingen, die ook reeds tijdens het ancien régime bestonden, meer gegroepeerd, gerationaliseerd en geüniformeerd.

Tijdens de voormelde periode werd een protectionistische *douanepolitiek* gevoerd die verband hield met de oorlog tegen Engeland⁸⁴ en met de continentale blokkade. De invoer van Britse afgewerkte en industriële producten werd volledig geblokkeerd, terwijl de aanvoer van koloniale waren aan extreem hoge invoerrechten werd onderworpen.⁸⁵ Dit beleid kwam de industrie en in het bijzonder de textielindustrie in de Belgische departementen goed uit.

Ook wat betreft de *accijnzen* vertoonde het postrevolutionaire beleid grote verschillen met het beleid tijdens het ancien régime. Onder het ancien régime verhoogde de overheid veelal uit financiële noodzaak stelselmatig de accijnzen. Een gevolg was dat op het einde van de 18e eeuw meer dan de helft van de Franse belastinginkomsten afkomstig was uit accijnsheffingen.⁸⁶ Zo werd een belasting geheven op het zoutverbruik gekoppeld aan een verplichte afname van een hoeveelheid zout, die erop gericht was

78. H. VERBOVEN, "De Franse periode. De geboorte van het 19^e-eeuwse belastingstelsel" in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHEN, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 142.

79. Wet 4 Frimaire V (24 november 1798).

80. *Pasinomie*, eerste reeks, dl. 2, 1790-1791, 230-234.

81. Wet 6 fructidor IV, 23 augustus 1796 die verder werd uitgewerkt op 7 Brumaire VI (28 oktober 1797).

82. Wet aengaende de patenten van het Jaer VII, 1-23.

83. *Pasinomie*, 1^{ste} reeks, dl. 15, (1837), 83-93.

84. Bedoeld wordt de zgn. eerste Coalitieoorlog (20 april 1792 – 17 oktober 1797).

85. H. VERBOVEN, "De Franse periode. De geboorte van het 19^e-eeuwse belastingstelsel" in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHEN, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 149.

86. H. VERBOVEN, "De Franse periode. De geboorte van het 19^e-eeuwse belastingstelsel" in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHEN, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 149.

de zoutmijnen voldoende inkomsten te bezorgen. Accijnzen op levensmiddelen waren niet populair, omdat ze de gewone burger financieel zwaar troffen. Onder druk van opstootjes onder de bevolking tegen de oplopende accijnzen werden in 1790 de zoutbelasting en de accijnsheffingen op tabak en dranken volledig afgeschaft.

Voor de overheidsfinanciën was deze drastische maatregel echter niet financieel houdbaar. Daarom kwam de overheid hier later geleidelijk op terug, vooreerst door oogluikend toe te laten dat sommige steden belastingen op consumptiegoederen invoerden. Deze verkapte vorm van accijnsheffing werd nadien doorgetrokken op nationaal niveau. Zo werd in 1798 de belasting op tabak opnieuw ingevoerd, gevolgd door de invoering in 1804 van een accijnsheffing op alcoholische dranken en in 1806 door de herinvoering van de accijns op zout.⁸⁷ Hoewel de tarieven van deze (opnieuw) ingevoerde accijnzen aanvankelijk gematigd bleven, kon de fiscale wetgever het niet laten die later weer (fors) op te trekken. Dit alles dreef de belastingdruk in de Belgische departementen opnieuw omhoog.

De financiële behoeften van de overheid haalden het op de idealen van de Franse Revolutie.

Enkele cijfers⁸⁸: bij de aanhechting in 1796 kon het totaal van de belastingopbrengsten in de negen Belgische departementen worden geraamd op 36 miljoen frank. Naar het einde van het Franse bewind toe benaderde het totaal van de directe en indirecte belastingen in dezelfde departementen honderd miljoen frank, bijna een verdrievoudiging van de fiscale druk (1 gulden = 1,81 frank).

Ook in de Bataafse Republiek werd onder impuls van Isaac Gogel (agent van Financiën tijdens het Uitvoerende Bewind (1798-1801) en de belangrijkste Bataafse financiële expert), gestreefd naar meer uniformiteit in het belastingstelsel, met meer aandacht voor gelijkheid door het afschaffen van privileges.⁸⁹ De marges waarbinnen deze hervormingen konden gebeuren, waren echter smal. De hoge uitgaven voor de oorlog tegen het Britse Gemenebest, waartoe de Republiek als gevolg van de beklemmende band met Frankrijk werd gedwongen, lieten weinig fiscale beleidsruimte.⁹⁰ De gedwongen buitenlandse bijdragen aan de Franse Schatkist (en ook van de Republiek) vormden

de fiscale machtsbasis van Napoleons regime. Enkel dankzij de financiële bijdragen van de veroverde gebieden kon Napoleon standhouden.

Bovendien gooiden in de Republiek ook de erg oplopende rentelasten op de publieke schuld roet in het eten. Deze schuld werd mede veroorzaakt door de hoge kosten die verbonden waren aan de uitbouw van de Bataafse Republiek als een nieuwe sterk gecentraliseerde staat.⁹¹ Om de hoge tekorten te kunnen dekken, was Gogel verplicht om de eerste (overigens gedwongen) nationale inkomens- en vermogensheffingen in te voeren. Die betekenden een belangrijke doorbraak in de verhoudingen tussen de voormalige gewesten en het centrale gezag.⁹²

Na een woelige en voor de overheidsfinanciën chaotische periode tussen 1801 en 1805, waarbij onder invloed van Napoleon aan de gewesten, die zich verzetten tegen verdere bezuinigingen en tegen nieuwe belastingen, een grotere stem werd gegeven, kwam de Republiek in 1805 opnieuw in handen van een kleine groep bureaucraten, onder wie Gogel. Dit bestuur leidde in 1806 tot de invoering van een nationaal belastingstelsel met een sterke verhoging van de grondbelasting en de invoering van accijnzen op de eerste levensbehoeften (zoals brood en vlees). Dit systeem leidde tot protesten en grootscheepse belastingontduiking.⁹³ De opbrengsten van het nieuwe systeem vielen tegen, terwijl de uitgaven bleven toenemen. Deze situatie is ook de ‘moderniseringsparadox’ genoemd⁹⁴: “men moest de uitgaven voor een centrale bureaucratie en een centraal belastingapparaat wel sterk vergroten wilde men de voordelen van een gemoderniseerd nationaal belastingstelsel kunnen plukken.”

Een belangrijke vaststelling was dat de hoge verwachtingen van de invoering van directe belastingen op inkomen niet werden ingelost. De opbrengsten van deze centraal geheven inkomstenbelastingen bleken erg instabiel te zijn. Het was moeilijk om de door de burgers aangegeven inkomsten te controleren. Dit leidde Gogel ertoe de directe belastingen op inkomen te vervangen door ‘beschreven middelen’ die indirect op het inkomen gebaseerd waren: belastingen op het aantal dienstboden, de huur van het woonhuis, de waarde van het meubilair en dergelijke.⁹⁵ Daarnaast werd de Hollandse verponding (d.i. een directe belasting

87. H. VERBOVEN, “De Franse periode. De geboorte van het 19^e-eeuwse belastingstelsel” in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHEN, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 150.
 88. H. VERBOVEN, “De Franse periode. De geboorte van het 19^e-eeuwse belastingstelsel” in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHEN, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 154.
 89. J. LUITEN VAN ZANDEN en A. VAN RIEL, *Nederland 1780-1914*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2000, 61.
 90. J. LUITEN VAN ZANDEN en A. VAN RIEL, *Nederland 1780-1914*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2000, 62.
 91. J. LUITEN VAN ZANDEN en A. VAN RIEL, *Nederland 1780-1914*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2000, 62.
 92. J. LUITEN VAN ZANDEN en A. VAN RIEL, *Nederland 1780-1914*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2000, 63.
 93. J. LUITEN VAN ZANDEN en A. VAN RIEL, *Nederland 1780-1914*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2000, 66.
 94. J. LUITEN VAN ZANDEN en A. VAN RIEL, *Nederland 1780-1914*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2000, 66-67, met verwijzing naar T. PFEIL, “Tot redding van het vaderland”. *Het primaat van de Nederlandse overheidsfinanciën in de Bataafs-Franse Tijd 1785-1810*, Amsterdam, 1998, 307.
 95. J. LUITEN VAN ZANDEN en A. VAN RIEL, *Nederland 1780-1914*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2000, 68.

op de huurwaarde⁹⁶ van een onroerend goed) ingevoerd in het gehele land. Al deze belastingen brachten echter te weinig op en moesten worden aangevuld met hoge accijnzen op het gemaal, zout, zeep, jenever, turf en enkele andere eerste levensbehoeften.⁹⁷ Ook de heffing van deze accijnzen werd geüniformeerd. Dit betekende een grote winst ten opzichte van het oude stelsel dat grote verschillen kende tussen de gewesten. Van belang is ook dat een belasting op rente-inkomsten van de burgerij er in die periode niet is gekomen, ondanks de vraag daartoe van de landprovincies. Een dergelijke belasting was taboe omdat zij zou kunnen worden geïnterpreteerd als een gedeeltelijk bankroet van de Nederlandse staat, die door die belasting de rentebetaling op de eigen schuld zou reduceren. Bovendien waren de obligatiehouders reeds het slachtoffer van de sterke achteruitgang van de waarde van die obligaties.⁹⁸

Halverwege 1810 werd het Koninkrijk Holland door Napoleon formeel geïntegreerd in het Franse Keizerrijk (1810-1813). Onmiddellijk voerde hij een tiërcering in van de rentelast op de publieke schuld.⁹⁹ Aanvankelijk had Napoleon geen bezwaar tegen het behoud van het oude belastingstelsel met zijn verhoogde opbrengsten. Maar na enige tijd en op suggestie van Gogel (zie *supra*) kon Napoleon ervan worden overtuigd om, met het oog op de eenheid binnen zijn Keizerrijk, het Franse belastingstelsel ook in Nederland in te voeren.

In november 1813 kwam een einde aan het Franse bewind en ontstond het Verenigd Koninkrijk, dat onder Willem I vorm moest krijgen.

Samengevat heeft de Franse Revolutie weliswaar geleid tot meer fiscale eenvormigheid voor alle gewesten en voor alle sociale geledingen (afschaffing van de fiscale vrijdommen). De fiscale revolutie was echter hoofdzakelijk administratief van aard¹⁰⁰ (als gevolg van de centralisatie) en van een verlaging van de belastingdruk was geen sprake. Daarvoor was de stijging van de staatsschuld (vooral in de Noordelijke Nederlanden) te groot.

4.2. De periode van het Verenigd Koninkrijk (1814-1830)

4.2.1. Aanvankelijk niets nieuws onder de zon ...

Bij de aanvang van het Verenigd Koninkrijk bleef de fiscale wetgeving in belangrijke mate geïnspireerd op het eenvormige belastingstelsel dat reeds onder het Franse bewind was ingevoerd. Dit stelsel onderging bij de aanvang enkel de meest dringende wijzigingen. Zo werden de fel gehelarde 'droits réunis'¹⁰¹ opgeheven. Dit waren hoge belastingen op alcoholische dranken, speelkaarten, openbare rij- en vaartuigen, tabak en zout (zie verder).¹⁰² Tevens werd het tabaksmonopolie van de staat afgeschaft en werd ter vervanging van de douanerechten (of tolrechten) opnieuw het 18e-eeuwse stelsel van licenten en convoeien ingevoerd, zoals die waren ingevoerd bij het Generaal-Placcaat van 31 juli 1725.¹⁰³

96. Voor de fiscale huurwaarde ging men bijvoorbeeld in Holland uit van twee derden van de bruto-huuropbrengst. Eén derde van de inkomsten werd afgetrokken voor onderhouds- en andere kosten. K. VAN DER WIEL, *Op zoek naar huis, straat of buurt. Handleiding voor historisch huizenonderzoek*, Uitgeverij Verloren, Hilversom, 2000, 49.
97. J. LUITEN VAN ZANDEN en A. VAN RIEL, *Nederland 1780-1914*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2000, 68.
98. In 1810 hadden deze obligaties nog slechts tweederde van hun waarde. De kapitaalmarkt had immers geanticipeerd op de tiërcering van de renteschuld door Napoleon in juli 1810 (zie verder) en was al verwtigd door het uitsel van de rentebetalingen sinds 1808. J. LUITEN VAN ZANDEN en A. VAN RIEL, *Nederland 1780-1914*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2000, 68.
99. De tiërcering (van het Frans: tierce, een derde) was een op 9 juli 1810 door keizer Napoleon opgelegde reductie van de rente op de Nederlandse staatsschuld. Door de economische problemen en oorlogsomstandigheden was de betaling van deze rente een niet langer door de schatkist te dragen last geworden. Napoleon bepaalde daarom dat slechts één derde van de rente nog zou worden uitgekeerd. In de jaren 1808 en 1809 werd er helemaal niets betaald. De tiërcering was begrijpelijk omdat de rentebetalingen op de staatsschuld niet meer in verhouding stonden tot de belastinginkomsten. In 1809 bedroegen de belastinginkomsten ongeveer 33 miljoen gulden terwijl de te betalen rente op de staatsschuld ongeveer 39 miljoen gulden bedroeg. Een gevolg van de tiërcering was in 1810 nog slechts 13 miljoen gulden aan de rentebetalingen hoefde te worden gedragen op een totale staatsschuld van 1 232 miljoen gulden. Voor de rijke burgerij (vaak renteniers), de gemeentes en charitatieve instellingen, die in het verleden soms verplicht waren een deel van hun vermogen in staatsobligaties te beleggen, betekende de tiërcering een financieel erg nadelige maatregel. Zie hierover o.m. H.F.J.M. VAN DEN EERENBEEFT "De Patriotse-Bataafse-Franse tijd (1780-1813)" in *Prof. Dr. J.H. van Stuijvenberg (red.), De economische geschiedenis van Nederland, 1977*, Groningen, 157-200; P. ESTIÉ, *Van afgescheiden gemeente tot kerkgenootschap: geschiedenis van de Hersteld Evangelisch-Luthers in Amsterdam 1791-1836*, Uitgeverij Verloren, Hilversum, 2007, 110-112, <https://nl.wikipedia.org/wiki/Ti%C3%ABrcering>. In een gewijzigde vorm werd de tiërcering in 1814 onder koning Willem I gehandhaafd. Op 14 mei 1814 kwam de wet op de Nationale Schuld tot stand. In deze wet werden alle schulden van de Nederlandse staat omgezet in een nieuwe werkelijke schuld (NWS) van één rentetype van 2,5 procent. Van deze nieuwe werkelijke schuld zou echter slechts een derde deel rente geven (zie verder).
100. H. VERBOVEN, "De Franse periode. De geboorte van het 19e-eeuwse belastingstelsel" in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHEN, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 156.
101. www.1789-1815.com/droits_reunis.htm.
102. H. VERBOVEN, "De periode van het Verenigd Koninkrijk (1814-1830). Fiscaliteit in het licht van de tegenstelling tussen Noord en Zuid" in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHEN, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 158, voetnoot 73.
103. H. VERBOVEN, "De periode van het Verenigd Koninkrijk (1814-1830). Fiscaliteit in het licht van de tegenstelling tussen Noord en Zuid" in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHEN, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 158. Licentechten (Licenten), ook wel: verlofgelden, waren rechten die werden geheven ter zake van de uitvoer van goederen naar vijandelijke gebieden. Later werden licenten ook geheven bij de doorvoer van goederen door Nederland naar een vijandelijk gebied. Door de heffing van licenten was de overheid in staat de handel met vijandelijke gebieden te controleren en reguleren. Licenten hebben zich uiteindelijk tot zogenaamde uit- en doorvoerrechten ontwikkeld. Convooirechten (Convoeien of Convoyen) waren rechten die door de marine van met name rederijen werden geheven vanwege de bescherming van hun handelsschepen. Convoeien hadden aanvankelijk derhalve het karakter van een retributie. In de loop der tijd werden de rechten evenwel geheven onverschillig of feitelijk ook bescherming van de handelsvloot was geleverd. Daardoor verloren convooirechten het karakter van retributie en zijn deze rechten gaandeweg geëvolueerd tot invoerrechten. De namen Convoyen en Licenten verdwenen voorgoed bij de inwerkingtreding van de Wet op den ophef der Inkomende en Uitgaande rechten en der Accijnzen van den 12den Mei 1819, Stb. 20. Met deze wet werden de afzonderlijke directies convoyen en licenten namelijk opgeheven en werden deze samengevoegd met de directies indirecte belastingen. <https://nl.wikipedia.org/wiki/Douanewetgeving>

4.2.2. ... en zelfs goed nieuws voor de Zuid-Nederlanders

Aanvankelijk kwam Willem I tegemoet aan de verzoeken van de Zuid-Nederlanders: zijn positie als nieuwe vorst was nog erg omstreden en hij had er alle belang bij te laten zien dat de Zuid-Nederlandse belangen werden gerespecteerd. Bovendien was hij de Noord-Nederlanders al ter wille geweest door de overname van de staatsschuld en door de tiërcering gedeeltelijk ongedaan te maken. In de Tariefwet van 3 oktober 1816, die vooral betrekking had op in- en uitvoerrechten, werd daarom gekozen voor een beperkte bescherming van de industrie, in het bijzonder de textiel- en ijzerindustrie. Ook de invoer van steenkolen van buiten het Koninkrijk werd door een hoge invoerheffing beperkt.

Door de tegenvallende belastinginkomsten en de conjuncturele inzinking van de economie die leidden tot een eerste financiële crisis in 1818, moesten nieuwe maatregelen worden genomen. Daarbij wogen de Zuid-Nederlandse belangen opnieuw zwaar door. Het invoeren van een accijns op de invoer van koffie en suiker werd ondanks het verzet van de Noord-Nederlandse afgevaardigden aangenomen.¹⁰⁴ Deze belasting was immers nadelig voor de Hollandse handel in deze koloniale goederen. Met de Tariefwet van 1819 waarin de in- en uitvoerrechten per saldo werden verlaagd, werd gepoogd tegemoet te komen aan dit verzet, maar tevergeefs. In de Staten-Generaal van 1819 over de begroting van dat jaar en over de tienjaarlijkse begroting van de komende tien jaar werd de kritiek op het regeringsbeleid niet gespaard.

Als reactie op deze kritiek en (vooral) om budgettaire redenen werd aangedrongen op een herziening van de belastingwetgeving. Daartoe werd op 23 januari 1820 een commissie opgericht die in een allesomvattend wetsontwerp de grondslagen voor het gehele der rijksbelastingen moest formuleren. Deze commissie was paritair samengesteld uit acht Zuid- en acht Noord-Nederlandse leden.¹⁰⁵

Na vele moeizame besprekingen zowel in de commissie als in de Staten-Generaal leidde dit onder grote druk van de koning tot de zogenaamde Stelselwet van 1821-1822, waarmee wordt bedoeld de wet van

12 juli 1821 houdende de grondslagen van het stelsel van 's Rijks belastingen¹⁰⁶ gevolgd door de wet van 26 augustus 1822 op de douane en accijnzen.¹⁰⁷

Hoewel de Stelselwet van 1821-1822 geen diepgaande veranderingen in de belastingwetgeving heeft teweeggebracht, omdat in belangrijke mate werd teruggegrepen naar vroeger uitgevaardigde Franse wetgeving, stootte de bespreking van het wetsontwerp voortdurend op veel protest van 'Belgische' zijde.¹⁰⁸ Er was zelfs sprake van een polarisatie tussen Zuid en Noord op fiscaal terrein. Dit blijkt uit de 51 tegenstemmen van de 'Belgische vertegenwoordigers', tegenover de 55 Noord-Nederlanders die de wet wel aanvaardden.

De totstandkoming van het belastingstelsel en de tariefwetgeving in de jaren 1815-1822 laten een koning zien die voortdurend pogde de verschillende belangengroepen en de Noord- en Zuid-Nederlandse tradities met elkaar te verzoenen.

Het protest van de Zuidelijke vertegenwoordigers is op het eerste gezicht moeilijk te vatten als men bedenkt dat de Stelselwet weinig ingrijpende wijzigingen inhield. J. VAN HOUTTE schrijft hierover: "(...) die tegenstelling tussen noord en zuid moet men eerder beschouwen als een uiting van de ontevredenheid van de Belgen en van hun verzet tegen het politiek beleid van koning Willem I, dan als een fundamenteel verschil tussen de opvattingen op fiscaal gebied."¹⁰⁹

Aan de basis lag echter ook een gevoel van fiscale onrechtvaardigheid.¹¹⁰ Bovendien bleek het uitwerken van een eenvormig belastingstelsel dat zowel voor de Zuidelijke als voor de Noordelijke Nederlanden acceptabel zou zijn, niet eenvoudig. Daarvoor waren de tradities en de economieën van beide landsdelen té verschillend.¹¹¹

De discussie spitste zich vooral toe op de kwestie van de in- en uitvoerrechten. In 1813 waren, zoals hoger al aangegeven, in de Noordelijke Nederlanden de tarieven van het Placcaat van 1725 opnieuw geïntroduceerd. De fiscale unie die van kracht werd, maakte echter een harmonisatie van het gehele systeem van in- en uitvoerrechten noodzakelijk.¹¹²

104. J. LUITEN VAN ZANDEN en A. VAN RIEL, *Nederland 1780-1914*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2000, 119.

105. J. LUITEN VAN ZANDEN en A. VAN RIEL, *Nederland 1780-1914*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2000, 120.

106. *Pasinomie*, 2^{de} reeks, dl 6, 1820-1822, 77-135.

107. *Pasinomie*, 2^{de} reeks, dl 7, 1822-1824, 1-115. Met deze laatste wet werd een nieuw compromis tot stand gebracht waarin de liberale doelstellingen van de wet van 1821 in afgezwakte vorm werden uitgewerkt. J. LUITEN VAN ZANDEN en A. VAN RIEL, *Nederland 1780-1914*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2000, 120.

108. H. VERBOVEN, "De periode van het Verenigd Koninkrijk (1814-1830). Fiscaliteit in het licht van de tegenstelling tussen Noord en Zuid" in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHEN, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom - Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 162.

109. J. VAN HOUTTE, *Beginselen van het Belgisch Belastingrecht*, Gent, Story Scientia, 1979, 91, nr. 96. Hij vervolgt: "Hoe ware het anders uit te leggen dat het "gehate" Hollands belastingstelsel veel langer is blijven gelden in België dan in Nederland, en dat, alhoewel het Nationaal Congres in 1831 verklaarde "dat de financiën door afzonderlijke wetten, binnen den korst mogelijken tijd, dienen te worden geregeld" (art. 139, 3° Gw.) geen diepgaande wijziging werd gebracht aan het fiscaal stelsel van 1821.... vóór 1919?"

110. H. VERBOVEN, "De periode van het Verenigd Koninkrijk (1814-1830). Fiscaliteit in het licht van de tegenstelling tussen Noord en Zuid" in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHEN, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom - Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 162.

111. J. LUITEN VAN ZANDEN en A. VAN RIEL, *Nederland 1780-1914*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2000, 115

112. J. LUITEN VAN ZANDEN en A. VAN RIEL, *Nederland 1780-1914*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2000, 117

Het Zuiden voelde zich benadeeld bij de uitwerking van de douane- en accijnsrechten. Vooral de accijns-wetgeving steunde op een omstreden fiscale politiek. De druk op de staatsfinanciën en het gelobby van zowel Zuidelijke als Noord-Nederlandse belangengroepen hadden voor gevolg dat het beleid inzake accijnzen in snel tempo veranderde en slingerde tussen twee extremen: tegenover het belasten van essentiële basisproducten zoals zout, zeep, turf, steenkool of bier¹¹³ stond het belasten van duurere koloniale waren en luxegoederen zoals koffie en suiker en andere voorwerpen van de exclusieve handel tussen Nederland en de kolonies.

Voor de Zuidelijke Nederlanden waren traditioneel vooral in- en uitvoerrechten van groot belang, niet enkel als financieringsbron voor de overheid, maar ook uit protectionistische overwegingen. Vanuit een streven naar een meer rechtvaardige belasting verkozen de Zuidelijke Nederlanden ook accijnzen op luxe-producten, omdat die haast uitsluitend werden gedragen door kapitaalkrachtige burgers. Bovendien waren de politieke vertegenwoordigers van het industriële Zuiden beducht voor loonsverhogingen die het onvermijdelijke gevolg zouden zijn van hoge accijnzen op basisproducten. Hoge loonkosten zouden immers de concurrentiepositie van de Belgische industrie tegenover Engeland en Frankrijk verslechteren.

Het Noorden had meer baat bij de belasting van gewone consumptiegoederen in plaats van het belasten van duurere handelwaren.¹¹⁴

Bovendien was men in de Noordelijke Nederlanden gewend aan een hoge belastingdruk die zijn oorzaak vond in de hoge publieke schuld. Deze belastingen mochten echter zo weinig mogelijk de internationale handel hinderen, wat onder meer tot uiting kwam in een feitelijk 'soepele' houding van de administratie bij de inning ervan. Het zwaartepunt lag bijgevolg niet op de in- en uitvoerrechten, maar op accijnzen op de eerste levensbehoeften. De bevolking in de Noordelijke Nederlanden was al langer vertrouwd met deze belastingen (accijnzen) op primaire levensmiddelen zoals zout, brood en turf.

4.2.3. ... maar uiteindelijk trekken de Noord-Nederlanders aan het langste eind

Het compromis dat uiteindelijk werd bereikt in 1821, betrof tot grote verontwaardiging van het Zuiden een

belastingstelsel dat bijna geheel tegemoetkwam aan Noord-Nederlandse verzuchtingen¹¹⁵, al werden de in- en uitvoerrechten veel strikter geheven dan voor 1795 en werd zelfs een accijns op suiker ingevoerd.

A. Accijnsrechten

De accijnzen op koffie, zout en steenkool werden vervangen door heffingen op het malen van graan (het 'gemaal' genoemd) en het slachten van vee (het 'geslacht' of het 'bestiael' genoemd). Zoals hiervoor reeds aangegeven, was de bevolking in Noord-Nederland al langer vertrouwd met deze belastingen op primaire levensmiddelen. Voor de inwoners van de 'Belgische' provincies was deze belasting nieuw. Vooral het 'maalgeld', dat de broodprijs omhoog dreef, was voorwerp van scherpe kritiek. In bepaalde agrarische gebieden leidde dit zelfs tot kleinschalige revoluties, waar de bevolking weigerde de belasting te betalen.¹¹⁶

De overheid weigerde echter in te binden. Integendeel, na de introductie van de accijnswetgeving verdubbelden de inkomsten uit deze belastingcategorie. Het aandeel van de Zuidelijke Nederlanden in de accijnsopbrengsten bedroeg 56 % van de inkomsten uit de accijnzen.¹¹⁷

B. Douanerechten

De tegenstrijdige belangen van een traditioneel handelsland en een opkomende industriële natie leidden ook bij het bepalen van het douanebeleid tot conflicten. De opkomende maar nog relatief zwakke industrie in het Zuiden had alle belang bij hoge invoerrechten. Die konden bescherming bieden tegen vooral de invoer van afgewerkte producten uit het industrieel meer ontwikkelde Engeland. Het Noorden daarentegen had alle belang bij lage in-, uit- en doorvoerrechten die de internationale handel zo min mogelijk hinderen.

Ook op dit terrein koos de overheid in 1822 voor de verdediging van de handelsbelangen van het Noorden. Aan de verzuchtingen van de Zuidelijke industriëlen werd slechts in beperkte mate tegemoetgekomen door enkel de invoertarieven van industriële goederen die ook in het binnenland werden geproduceerd (met name afgewerkte producten uit de textiel- en metaalsector), op te trekken. De overige douanetarieven werden verlaagd.

113. Wet 6 december 1813 (vervanging van de 'droits réunis'), 1 juli 1816, 21 mei 1819.

114. J. LUITEN VAN ZANDEN en A. VAN RIEL, *Nederland 1780-1914*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2000, 115.

115. J. LUITEN VAN ZANDEN en A. VAN RIEL, *Nederland 1780-1914*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2000, 117; H. VERBOVEN, "De periode van het Verenigd Koninkrijk (1814-1830). Fiscaliteit in het licht van de tegenstelling tussen Noord en Zuid" in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHIE, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 163.

116. H. VERBOVEN, "De periode van het Verenigd Koninkrijk (1814-1830). Fiscaliteit in het licht van de tegenstelling tussen Noord en Zuid" in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHIE, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 164.

117. H. VERBOVEN, "De periode van het Verenigd Koninkrijk (1814-1830). Fiscaliteit in het licht van de tegenstelling tussen Noord en Zuid" in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHIE, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 164.

C. Directe belastingen

De aanpassingen inzake de directe belastingen waren al bij al beperkt.¹¹⁸ Aan de basisprincipes van deze belastingen zoals die reeds waren uitgewerkt onder het Franse bewind, werd niet geraakt.

Tot de kleine aanpassingen kunnen enkele correcties aan het *patentrecht* worden gerekend (zie *supra* 4.1).¹¹⁹ Zo verdween het proportioneel recht uit de patentbelasting. Het vast recht bleef behouden. Wel werd voorzien in een verlaging van de aanslagvoet voor kleinere en minder aanzienlijke bedrijven. Onder de Ordonnantie van 11 februari 1816 werd het patentrecht berekend op het oorspronkelijk geïnvesteerde kapitaal en de latere toename ervan.¹²⁰ Wat de naamloze vennootschappen betreft, werd drie jaar later door de wet van 21 mei 1819 een eerste stap gezet in de omvorming van het patentrecht tot een belasting op de gerealiseerde winsten. De belasting werd echter nog niet geheven op de totale gerealiseerde winst, maar enkel op het bedrag dat aan de aandeelhouders werd uitgekeerd onder de vorm van dividenden. Terugbetalingen van het kapitaal bleven onbelast, evenals de winsten die in de vennootschap werden behouden.¹²¹

Het onderscheid tussen dividenden en terugbetaling van het kapitaal bleek in de praktijk niet altijd zeer duidelijk te zijn.¹²² Daarom werd door de wet van 6 april 1823 een wettelijk vermoeden ingevoerd. In principe zijn alle betalingen aan de aandeelhouders belastbaar, tenzij de vennootschap het bewijs levert dat de betaling een terugbetaling van het oorspronkelijk gestort kapitaal vormde.¹²³ Voorts werd de grondslag van het patentrecht uitgebreid door aan het begrip ‘dividend’ een ruimere inhoud te geven. De winsten die in de vennootschap behouden bleven, werden eveneens als belastbare dividenden gekwalificeerd.¹²⁴ Het patentrecht beoogde alles te belasten wat aan de aandeelhouders werd toegekend, hetzij

onder de vorm van dividenden, hetzij onder de vorm van de aangroei van het ‘kapitaal’.

Ook aan *de personele belasting* werden slechts kleine aanpassingen aangebracht. Aan de basisstructuur werd niet geraakt. Van alle takken die samen ‘*la contribution personnelle, mobilière en somptuaire*’ vormden, was er slechts één, nl. de *taxe personnelle*, die het jaarlijkse persoonlijke inkomen rechtstreeks trof. De andere belastingen de welstand van het individu in zijn geheel. Toen in 1821 de belasting werd herzien, werd juist deze *taxe personnelle* opgeheven. Enkele jaren eerder was er een nieuwe belasting ingevoerd op het meubilair. Deze belasting kon, samen met andere belastingen op uiterlijke tekenen van welstand, beschouwd worden als een weeldebelasting.

D. Aanvankelijke (financiële) transparantie die omslaat in het uithollen van de rol van de Staten-Generaal

Tijdens de eerste jaren van de regeerperiode van Willem I was er een tamelijk grote openheid over het gevoerde beleid. Aanvankelijk poogde de vorst een evenwichtig beleid te realiseren met zoveel mogelijk respect voor de vaak erg uiteenlopende belangen van respectievelijk het Noorden en het Zuiden.¹²⁵ Een belangrijk punt daarin was het lot van de publieke schuld die door Napoleon was getiërceerd. Willem I reorganiseerde deze zeer complexe en onoverzichtelijke publieke schuld en trachtte daarmee tegemoet te komen aan de Hollandse burgerij.¹²⁶ Op lange termijn bleef de hervorming van de staatsschuld echter problematisch, omdat zij enkel leidde tot een uitstel van de aflossing van de schuld, maar niet tot een structurele verlaging ervan. De eerste jaren van zijn regime werden ook gekenmerkt door grote bouw- van infrastructuurprojecten (in het bijzonder militaire vestigingswerken) in de Zuidelijke Nederlanden waartoe de vorst krachtens de bepalingen van het Congres van Wenen verplicht was. Deze uitgaven leidden tot een nog grotere staatsschuld.

118. H. VERBOVEN, “De periode van het Verenigd Koninkrijk (1814-1830). Fiscaliteit in het licht van de tegenstelling tussen Noord en Zuid” in P. JANSSENS, H. VERBOVEN en A. TIBERGHIE, *Drie eeuwen Belgische belastingen*, Brussel, CED Samsom – Kluwer Rechtswetenschappen, 1990, 159-161.

119. Art. 1, lid 3, Ordonnantie 11 februari 1816, *Pasin*, 1916, 26: “Nul ne pourra exercer un commerce, une profession, une industrie, un métier, sans être muni d’une patente, sauf toutefois les exceptions portées dans l’art. 8 ci-après”; Art. 4, lid 1 van dezelfde Ordonnantie bepaalde: “Celui qui est muni d’une patente pourra, sauf les dispositions contenues dans le § 4, de l’art. 34 ci-après, exercer pendant l’année courante les commerce, profession, industrie ou métier mentionnés dans ladite patente dans toute l’étendue du royaume”.

120. Art. 27, § 3, lid 1 Ordonnantie 11 februari 1816, *Pasin*, 1816, 32.

121. Tabel nr. 9, Wet 21 mei 1819, *Pasin*, 1819-20, 295: “seront cotisés à raison de 2 p. 100 du montant cumulé des dividendes dont les actions jouissent, non compris le montant des remboursements et l’accroissement des capitaux”.

122. Zo motiveerde de regering het weerlegbaar vermoeden van art. 9 wet 6 april 1823, *Pasin*, 1822-1824, 287: “Il était très difficile à l’administration de distinguer les remboursements des dividendes. Les abus ne pouvaient être suffisamment réprimés. Ceci est devenu possible au moyen de la disposition proposée, et les intéressés sont à même de ne pas payer au delà de ce qu’ils doivent; tandis que toute recherche cesse, lorsque les remboursements donnant ouverture au droit sont compris parmi les dividendes”.

123. Art. 9 wet 6 april 1823, *Pasin*, 1822-1824, 287.

124. Art. 9 wet 6 april 1823, *Pasin*, 1822-1824, 287.

125. J. LUITEN VAN ZANDEN en A. VAN RIEL, *Nederland 1780-1914*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2000, 121.

126. Dit gebeurde door een omzetting van meer dan 20 verschillende soorten publieke schulden met variërende rentevoeten (gaande van 1,25 % tot 7 %) in een nieuwe werkelijke schuld (NWS) met een rente van 2,5 %. Bij deze omzetting werd wel rekening gehouden met de nominale rente op de verschillende schuld-titels, met als gevolg dat obligaties met een rente hoger dan 2,5 % naar verhouding werden omgezet in grotere bedragen NWS nominaal. Dit leidde tot een stijging van de totale nominale waarde van de oorspronkelijke 1 222 miljoen naar 1 726 miljoen NWS. Omdat de schatkist zo goed als leeg was, kon de overheid slechts op een derde van de 1 726 miljoen NWS rente betalen. De overige twee derde (1 150 miljoen NWS) werden omgezet in een achtergestelde schuld die door middel van een jaarlijkse loting van 4 miljoen zou worden omgezet in werkelijke schuld. Bij de conversie waren de eigenaars van de schuld-titels wel gehouden een bepaald bedrag te betalen in de vorm van een gedwongen lening. Dit bracht 27 miljoen op en liet Willem I toe in 1814 en 1815 het hoofd te bieden aan de acute financiële problemen. Deze gedwongen lening leidde echter wel tot een verdere vergroting van de staatsschuld. J. LUITEN VAN ZANDEN en A. VAN RIEL, *Nederland 1780-1914*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2000, 122.

Willem I ontwikkelde zich echter met de jaren als een dominante vorst die de besluitvorming in belangrijke mate naar zich toe trok. Dit laatste uitte zich vooral in het financiële beleid dat werd gevoerd. Op allerlei wijzen trachtte hij de invloed van de Staten-Generaal op dit beleid te beperken en de publieke discussie over de overheidsfinanciën te onderdrukken.¹²⁷ Blijkbaar beschouwde hij de overheidsfinanciën als hét prerogatief van de vorst. De Grondwet van 1815 had twee verschillende begrotingen onderscheiden: de tienjaarlijkse voor de ‘onveranderlijke’ uitgaven en de jaarlijkse voor de variabele begrotingsposten. Bij de indiening van de eerste tienjaarlijkse begroting in 1819 (over de periode 1820-1829) had Willem I vrijwel alle omstreden posten op deze begroting doen plaatsnemen. De aanvaarding ervan zou hem tijdens het daarop volgende decennium over al die posten volledige vrijheid van handelen geven. Het eerste ontwerp van tienjaarlijkse begroting werd evenwel niet zonder slag of stoot door de Staten-Generaal aanvaard. Deze oppositie tegen de vorst – die zowel door de vertegenwoordigers van het Noorden als die van het Zuiden – werd gevoerd, moet ook worden gezien in het licht van de eerder besproken discussie (zie *supra* 4.2.2) over de tariefwetgeving en het belastingsysteem. Na een aantal beperkte aanpassingen werd de tienjaarlijkse begroting echter toch goedgekeurd.¹²⁸

Daarnaast had Willem in 1822 het plan opgevat tot de oprichting van een Amortisatiesyndicaat dat o.m. verantwoordelijk zou zijn voor het aflossen van de uitgestelde schuld. Administratief werd het Syndicaat geplaatst onder de minister van Financiën. Overeenkomstig het systeem van de tienjaarlijkse begroting moest hij slechts één keer per tien jaar verantwoording afleggen aan de Staten-Generaal.¹²⁹

Hierdoor vergrootte Willem I zijn invloed op het financiële beleid en op de bestemming van de gelden. De jaarlijkse confrontaties tussen de vorst en de minister van Financiën enerzijds en de Staten-Generaal anderzijds, werden vervangen door een tienjaarlijkse verantwoording. Hierdoor kon Willem I naar eigen goeddunken en zonder noemenswaardige politieke controle de middelen besteden. Dit verklaart ook waarom ondanks de economische groei en de politieke stabiliteit in de periode na 1822 de overheidstekorten in belangrijke mate toenamen. Het gebrek aan transparantie en aan jaarlijkse controle had tot gevolg dat deze nefaste ontwikkeling van de overheidsfinanciën politiek lange tijd onder de radar bleef.¹³⁰

Slechts naar aanleiding van het eerste rapport in 1829 van het Amortisatiesyndicaat, dat wees op een zeer sterke toename van de schuldenlast van de staat, en naar aanleiding van de behandeling van de tweede tienjaarlijkse begroting en de verantwoording van de eerste tienjaarlijkse begroting, ontstond hevige oppositie tegen het gevoerde financiële beleid. Vooral in de Zuidelijke Nederlanden was er sprake van een vertrouwensbreuk met de vorst. Als reactie werden de bevoegdheden van het Amortisatiesyndicaat beperkt, maar het systeem van de tienjaarlijkse begrotingen bleef in belangrijke mate ongewijzigd.¹³¹

E. Fiscale uitbuiting van de Zuidelijke Nederlanden

Het ongenoegen van de Zuid-Nederlandse oppositie was ook ingegeven door de omvangrijke inkomensoverdrachten tussen Zuid en Noord.¹³² Door de invoering van het ‘Hollandse’ belastingsysteem in het Zuiden was de belastingdruk sterk gestegen. Gaandeweg droegen de Zuidelijke Nederlanden een steeds groter deel van de totale belastingen. Dit aandeel steeg van 40 % in 1816 tot 50 % in 1829. Tegelijkertijd was hun aandeel in de uitgaven van de rijksoverheid beperkt gebleven tot 20 %.

Een gevolg was dat ook de jaarlijkse inkomenstransfers van Zuid naar Noord toenamen, van 17 miljoen gulden in 1816 tot 31,5 miljoen gulden in 1829. Dit laatste bedrag vertegenwoordigde 5 à 6 % van BBP van de Verenigde Nederlanden.

Deze fiscale uitbuiting van het Zuiden en het tijdens Willem I gevoerde sterk gecentraliseerde fiscale beleid hebben ongetwijfeld ook een wezenlijke rol gespeeld bij de breuk in 1830.

In een recente analyse omschrijft Stijn VAN DE PERRE deze invloed als volgt: “Aan Belgische kant speelden de patriotten gretig het motief van discriminatie en exploitatie uit. De revolutie werd gelegitimeerd als een rechtmatig verzet tegen de behandeling van het Zuiden als wingewest. Tegelijk werd er met evenveel aplomb gewezen op de miskennis van de eigen volksaard. In beide gevallen vormde de fiscaliteit een dankbaar argument om die verzuchtingen te onderbouwen.”¹³³

Het onder Willem I gevoerde fiscale beleid is zeker een belangrijke katalysator geweest voor de Belgische opstand die op 25 augustus 1830 is losgebarsten na de opvoering van de opera *La Muette de Portici* in de

127. J. LUITEN VAN ZANDEN en A. VAN RIEL, *Nederland 1780-1914*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2000, 121.

128. J. LUITEN VAN ZANDEN en A. VAN RIEL, *Nederland 1780-1914*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2000, 126.

129. J. KOCH, *Koning Willem I, 1772-1843*, Uitgeverij Boom, Amsterdam, 2013, 402-404; J. LUITEN VAN ZANDEN en A. VAN RIEL, *Nederland 1780-1914*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2000, 126.

130. J. KOCH, *Koning Willem I, 1772-1843*, Uitgeverij Boom, Amsterdam, 2013, 404-407; J. LUITEN VAN ZANDEN en A. VAN RIEL, *Nederland 1780-1914*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2000, 127.

131. J. LUITEN VAN ZANDEN en A. VAN RIEL, *Nederland 1780-1914*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2000, 127.

132. J. LUITEN VAN ZANDEN en A. VAN RIEL, *Nederland 1780-1914*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2000, 128.

133. S. VAN DE PERRE, “L’union de principe exige l’union des moyens. Economie, Fiscaliteit en de (des)integratie” in *Het (On)Verenigd Koninkrijk. 1815-1830, Een politiek experiment in de Lage Landen*, Ons Erfdeel, Rekkem, 2015, 167-168.

Brusselse Muntschouwburg. Het is trouwens tekenend dat kort na die opstand de journalist Louis De Potter – een van de belangrijkste kopstukken van die opstand – tijdens zijn inaugurale rede voor de eerste bijeenkomst van het Nationaal Congres (Congrès national) eerst de afschaffing vermeldt van de belastingen op het geslacht en het gemaal als een van de belangrijkste verwezenlijkingen van het Voorlopig Bewind¹³⁴ (zie hierover verder *sub* 5.1).

Hierna (*sub* 5) zal trouwens blijken dat het door Willem I gevoerde fiscale beleid ook een invloed heeft gehad op de inhoud van de Belgische Grondwet.

5. Invloed op de Belgische Grondwet van 7 februari 1831

5.1. Totstandkoming van de Grondwet

De Belgische Grondwet is onder hoge tijdsdruk tot stand gekomen en in een revolutionaire sfeer. De opstootjes te Brussel in de nazomer van 1830 hadden in een mum van tijd en enigszins onverwacht geleid tot de stichting van een nieuwe staat.

Op 26 september 1830 kwam een Voorlopig Bewind tot stand¹³⁵, dat op 4 oktober 1830 bij besluit de onafhankelijkheid van België uitriep.¹³⁶ Artikel 2 van dat besluit bepaalde dat het ‘Comité central’¹³⁷ ‘s’occuopera au plus tôt d’un projet de Constitution’. Artikel 3 van hetzelfde besluit bepaalde dat later een Nationaal Congres als grondwetgevende vergadering zou optreden.

Bij besluit van 6 oktober 1830 richtte het Voorlopig Bewind een commissie in met als opdracht een reglement op te stellen voor de verkiezing van de Constituante en om een ontwerp te maken “destiné à devenir, après l’examen du Congrès National, la loi fondamentale de la Belgique”. Deze commissie bestond uit veertien leden¹³⁸ die, op één lid na (De Brouckère), allemaal juristen waren. Ze waren afkomstig uit alle delen van het land en de meesten waren naar de huidige maatstaven nog vrij jong (tussen twintig en veertig jaar). Van de aangezochte leden zouden uiteindelijk maar zeven leden alle vergaderingen bijwonen,

vijf namen slechts aan één of enkele zittingen deel¹³⁹, terwijl twee hun aanstelling afwezen.¹⁴⁰

Uit de schaarse beschikbare bronnen over haar werkzaamheden blijkt dat de Grondwetscommissie slechts gedurende vijf dagen met ochtend- en avondzittingen aan het voorontwerp heeft gewerkt en dat ze daarbij twee teksten systematisch als inspiratiebron gebruikte: enerzijds de Fundamentele Wet van 1815 van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden en anderzijds de Franse *Charte constitutionnelle* van 14 augustus 1830.¹⁴¹

De twee jongste leden van de Grondwetscommissie, met name Jean-Baptiste Nothomb (25 jaar) en Paul Devaux (29 jaar) werden ermee belast om vanaf 16 oktober 1830, rekening houdend met de afspraken die werden gemaakt tijdens de vergaderingen van de Grondwetscommissie, een voorontwerp van grondwet op te stellen. Het voorontwerp werd vervolgens vanaf 23 oktober 1830 onderzocht en besproken door de Grondwetscommissie. De uiteindelijke versie werd geschreven door Nothomb, die de tekst ervan op 27 oktober 1830 overmaakte aan het Voorlopig Bewind, dat op zijn beurt het ontwerp publiceerde in het officiële blad *L’Union belge* (het toenmalige staatsblad).¹⁴²

Nadat het Nationaal Congres (Congrès national) was verkozen en op 10 november 1830 voor de eerste maal was samengekomen, vatte het vanaf 4 december 1830 zijn werkzaamheden aan om tot een grondwet te komen. Er lagen twee voorontwerpen voor: dat van de Grondwetscommissie en een voorontwerp dat vier congresleden op 25 oktober 1830 hadden ingediend (hierna genoemd: het voorontwerp-Forgeur).¹⁴³ Op 25 november 1830 besliste het Nationaal Congres het voorontwerp van de Grondwetscommissie als uitgangspunt voor bespreking te nemen. Deze bespreking van het voorontwerp vond plaats in tien afdelingen (secties) van twintig leden, die elk op hun beurt twee leden afvaardigden die samen met de voorzitter van het Nationaal Congres de zgn. Middenafdeling (of centrale afdeling) vormden. Zowel de afdelingen als de Middenafdeling bespraken het ontwerp van grondwet, titel per titel, artikel per artikel en stemden erover. De plenaire vergaderingen van het Nationaal

134. J. OP DE BEECK, *Het verlies van België. De strijd tussen de Nederlandse koning en de Belgische revolutionairen in 1830*, Overamstel Uitgevers, 2015, 338. P. H. J. ESSERS, “Belastingverzet”, *Weekblad fiscaal recht* 2019, afl. 86, 521.

135. Oprichtings akte, *Bull. Arr. Gouvern. Prov.*, afl. 1, 1 oktober 1830, 1; J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, deel I, Brugge, Die Keure, 2019, 7, nr. 5.

136. Besluit Voorlopig Bewind 4 oktober 1830, *Bull. Arr. Gouvern. Prov.*, afl. 4, 8 oktober 1830, 24; J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, deel I, Brugge, Die Keure, 2019, 7, nr. 5.

137. Het Voorlopig Bewind had op 28 september 1830 de macht aan dat Comité central overgedragen (Besluit Voorlopig Bewind 28 september 1830, *Bull. Arr. Gouvern. Prov.*, afl. 1, 1 oktober 1830, 6. J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, deel I, Brugge, Die Keure, 2019, 7, nr. 5.

138. Met name: J.F. Tielemans, P. Van Meenen, E.-C. De Gerlache, F. du Bus, J. Lebeau, Ch. Blargnies, Ch. Zoude, E. Balliu, P. Devaux, J.B. Nothomb, Ch. De Brouckère, J.B. Thorn, H. Fabry en Ch.I. Julien.

139. J.F. Tielemans, Ch. Blargnies, F. du Bus, J.B. Thorn en P. Van Meenen.

140. Nl. H. Fabry en Ch.I. Julien. J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, deel I, Brugge, Die Keure, 2019, 7, nr. 6.

141. J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, deel I, Brugge, Die Keure, 2019, 8, nr. 8, met verdere verwijzingen.

142. *L’Union belge*, n° 11, 29 oktober 1830, 1, kol. 3, n° 13, 31 oktober 1830, 2, kol. 2 (Projet de Constitution). J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, deel I, Brugge, Die Keure, 2019, 8, nr. 8.

143. Nl. Forgeur, Barbanson, Fluussu en Liedts.

Congres – bestaande uit 200 verkozen leden¹⁴⁴ – over het ontwerp van grondwet begonnen op 4 november 1830. Zij gebeurden op basis van de verslagen van de Middenafdeling. Drie maanden later, op 7 februari 1831, werd de Grondwet unaniem goedgekeurd.¹⁴⁵ Het hele grondwetgevende proces had nauwelijks vier maanden geduurd.

5.2. Reactie tegen de autocratische monarchie van koning Willem I

5.2.1. Algemeen

Op verschillende punten blijkt dat het Nationaal Congres zich bij het uittekenen van de Grondwet heeft willen afzetten tegen de zeer autocratische monarchie van koning Willem I. Waar de Fundamentele Wet van 1815 weinig ruimte liet voor medezeggenschap van de volksvertegenwoordiging (zie hiervoor punt 1. b.5), werd gekozen voor een alternatief stelsel: een constitutionele monarchie met een belangrijke machtsverschuiving van de koning naar het parlement.¹⁴⁶

Voor deze machtsverschuiving op het gebied van belastingen zijn in het bijzonder kenmerkend het expliciete fiscale legaliteitsbeginsel (art. 110 Gw., thans art. 170 Gw.) (*sub* 5.2.2.), het fiscale eenjarigheidsbeginsel (art. 111 Gw., thans art. 171 Gw.) dat nauw verband houdt met het budgettaire eenjarigheidsbeginsel (*sub* 5.2.3.) (art. 114 Gw., thans art. 174 Gw.) en het legaliteitsbeginsel zoals dit vervat ligt in het fiscale gelijkheidsbeginsel (art. 112 Gw., thans art. 172 Gw.) (*sub* 5.2.4).

Als reactie op de vergaande centralisatie van het fiscale beleid onder het Nederlands bewind heeft de Belgische grondwetgever ook oog gehad voor een zeker herstel van fiscale autonomie van de lokale besturen (inz. provincies en gemeenten) (art. 110, leden 2 tot en met 4 Gw., thans art. 170, § 3 en § 4 Gw.) (*sub* 5.2.5).

Voor de bespreking van deze beginselen zijn niet enkel de werkzaamheden van het Nationaal Congres die hebben geleid tot de totstandkoming van de Grondwet, van belang. Ook andere besprekingen in de schoot van het Nationaal Congres doen duidelijk een aversie blijken tegen het autocratische fiscale beleid van Willem I.

Voor de besprekingen over de eerste rijksmiddelenbegrotingen zijn daarbij illustratief.

Omdat het ‘jonge’ België over de nodige financiële middelen moest beschikken, maar nog geen eigen fiscale wetgeving kende, bestond de noodzaak om gedurende de eerste maanden van de onafhankelijkheid de fiscale regelgeving van het vorige Nederlands bewind tijdelijk voort te zetten.¹⁴⁷ Tegen deze voortzetting formuleerden verschillende leden bezwaren. Zo bijvoorbeeld liet A. DE ROBAULX naar aanleiding van de bespreking op 28 december 1830 van het decreet op de inning van de belasting voor de rijksmiddelenbegroting 1831 het volgende optekenen: “La Hollande avait imposé à la Belgique un système de contribution à la fois immoral, accablant, despotique et contraire à l’industrie (...).”¹⁴⁸ P.J. SERON liet op 29 december 1830, eveneens ter gelegenheid van de begroting van 1831, de volgende uitspraak noteren: “Messieurs, sans impôts l’état social ne peut subsister, mais ils ne doivent jamais excéder les besoins de l’Etat ni les forces des contribuables, et la répartition, entre ceux-ci, doit en être faite proportionnellement à leurs facultés. Ces principes ont été peu respectés par le gouvernement qui a cessé de peser sur nous. Ennemi de l’économie et du bon sens, d’une part il nous mangeait en récompenses, en pensions ou dépenses superflues et en encouragements plus propres à tuer l’industrie qu’à la vivifier; d’un autre côté, avec des lois fiscales les plus bizarres et les plus injustes peut-être qu’on eût jamais imaginées, il semblait prendre à tâche de trouver l’argent où il n’était pas, et de ruiner la classe moyenne du peuple, c’est-à-dire, la partie la plus laborieuse, la plus utile et la plus saine de la nation qui, à la longue, n’eût plus offert qu’un peuple de grands propriétaires et un peuple de mendiants.”¹⁴⁹

Deze tussenkomsten vonden plaats kort voor de besprekingen in het Nationaal Congres over Titel IV van de Grondwet (Financiën), die op hun beurt plaatsvonden op 26 januari 1831 en 27 januari 1831.¹⁵⁰

Na de besprekingen in het Nationaal Congres over Titel IV (thans Titel V) van de Grondwet liet P.G. SERON op 25 juni 1831 in gelijke zin de volgende uitlating noteren: “En effet, s’il (le peuple) a chassé les Hollandais, ce n’est pas pour des affronts reçus à la Cour, ni pour des refus de place de chambellan, ni

144. Het kiesstelsel was echter erg selectief. Alleen Belgen door geboorte en door naturalisatie die ten minste 25 jaar oud waren, die een zeker bedrag aan belasting betaalden – tussen 113 en 150 gulden, afhankelijk van de gemeenten waar men woonde – of die bepaalde ambten uitoefenden, konden aan de verkiezingen deelnemen. De verkiezingen vonden plaats op 3 november 1830. Op een bevolking van 4 076 513 inwoners waren er 46 099 (of 1,13 %) ingeschreven als kiezer, waarvan 38 429 censitaire en 7 670 op basis van hun verdiensten en bekwaamheden. Er was geen stemplicht zodat van de 46 099 stemgerechtigden slechts 62,7 % of 28 766 kwamen opdagen (d.i. 0,7 % van de bevolking). Zie: J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, deel I, Brugge, Die Keure, 2019, 9, nr. 9.

145. J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, deel I, Brugge, Die Keure, 2019, 12, nr. 16.

146. Kenmerkend daartoe zijn de ministeriële verantwoordelijkheid (art. 63 Gw., thans art. 88 Gw.), de tegentekening van alle koninklijke besluiten (art. 64 Gw., thans art. 106 Gw.), het toegewezen karakter van de koninklijke macht (art. 78 Gw., thans art. 105 Gw.), het legaliteitstoezicht door hoven en rechtbanken (art. 107 Gw., thans art. 159 Gw.) en de jaarlijkse goedkeuring van de begroting (art. 115 Gw., thans art. 174 Gw.).

147. Zie wet 1 oktober 1830, Perception des impôts, *Bull. Off.*, N°2, Impôts, Continuation de la perception de ceux existants avant le Gouvernement provisoire, *Pasin.*, 1830-1831, 7.

148. E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique 1830-1831*, Bruxelles, Société Typographique Belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, II, 677-678.

149. E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique*, Brussel, Société typographique belge, Adolphe Wahlen et Cie, 1844, I, 670.

150. E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique 1830-1831*, Bruxelles, Société Typographique Belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, II, 274, 281-284.

même pour obtenir la liberté de l'instruction ; c'est uniquement afin de se décharger d'impôts excessifs dont le fardeau devenait de jour en jour insupportables (...)."¹⁵¹

5.2.2. Fiscaal legaliteitsbeginsel

In de twee voorontwerpen van de Grondwet was aanvankelijk geen afzonderlijke titel over de financiën opgenomen.¹⁵² De artikelen over belastingen (en retributies) kwamen in beide voorontwerpen voor in een titel 'Dispositions générales'.¹⁵³ De auteurs zagen duidelijk een verband tussen het eigendomsrecht en belastingen: in wezen is een belasting een aantasting van het eigendomsrecht van de belastingplichtige. Dit is ook de reden waarom zij de bepalingen inzake belastingen onmiddellijk lieten volgen op die met betrekking tot het eigendomsrecht.

In het finale ontwerp van grondwet dat werd voorgelegd aan en goedgekeurd door het Nationaal Congres, werden de bepalingen inzake eigendom en onteigening, respectievelijk inzake belastingen in afzonderlijke titels ondergebracht. Zo werden de bepalingen inzake eigendom en onteigening ondergebracht in titel II ('De Belgen en hun Rechten') (art. 11 Gw., thans art. 16 Gw.) en de bepalingen inzake belastingen in titel IV ('De financiën', thans titel V) (art. 110-113 Gw., thans art. 170-173 Gw.). Daar onteigeningen en belastingen gemeen hebben dat zij een rechtstreekse inbreuk vormen op de principiële onschendbaarheid van het eigendomsrecht, werden deze handelingen voorbehouden aan de overheid en werden zij onderworpen aan regels die voor de burgers bijzondere waarborgen bevatten. Die waarborgen werden opgenomen in de Grondwet en, voor zover ze daar niet zijn ingeschreven, door de grondwetgever aan de wetgever voorbehouden. Artikel 16 Gw. (voorheen art. 11 Gw.) neemt daarin een centrale plaats in.¹⁵⁴ De omstandigheid dat in de eerste ontwerpen van de Grondwet de artikelen inzake eigendom, onteigening en belastingen elkaar opvolgden, wijst alleszins op een logische band die men zag tussen deze drie rechtsfiguren.

Belastingen vormen uit hun aard een afwijking op artikel 16 Gw. juist omdat in tegenstelling tot wat geldt

voor onteigeningen, wordt afgeweken van het principe van voorafgaande en billijke schadeloosstelling.¹⁵⁵ Anders dan voor onteigeningen staat bij belastingen in principe de financiering van de overheid centraal, zodat het ook logisch was dat de bepalingen over belastingen in de Grondwet werden ondergebracht onder een afzonderlijke titel inzake de financiën.

Titel IV (thans Titel V) van de Belgische Grondwet bevat daarom sinds 1831 een aantal essentiële beginselen voor het heffen van belastingen en retributies enerzijds, en over begrotingen en rekeningen anderzijds. In zijn verslag over deze titel schreef Theux de Meylandt het volgende:

“Les impôts ont toujours été un des principaux sujets des plaintes que les peuples ont élevées contre l'autorité. La Constitution d'un peuple libre doit donc le préserver d'impôts arbitraires et assurer l'emploi fidèle de ceux qui sont légalement perçus: tel est l'objet principal des dispositions de ce titre.”¹⁵⁶

Vooral het legaliteitsbeginsel inzake nationale belastingen was voor de grondwetgever een essentieel element.¹⁵⁷ In de notulen van de grondwetscommissie wordt hierover kort en krachtig gezegd: “*Pas d'impôt sans loi*”.¹⁵⁸ Dit beginsel sloot aan bij het diepgewortelde ‘*no taxation without representation*’-beginsel dat teruggaat tot de Magna Charta van 1215.¹⁵⁹ Het impliceert dat belastingen enkel mits toestemming van democratisch verkozen vertegenwoordigers van het volk kunnen worden ingevoerd. Tijdens de bespreking in de Middenafdeling en in de plenaire vergadering werd over dit beginsel niet veel uitgeweid. Het werd als een evidentie beschouwd.¹⁶⁰ Dat als gevolg van het capacitaire en censitaire kiesstelsel enkel de zeer dunne bovenlaag van de bevolking via verkiezingen aan de machtsuitoefening deelnam, zagen de leden van het Nationaal Congres niet als een *contradictio in terminis*.¹⁶¹ Zoals J. VELAERS het treffend verwoordt: “Tussen het beginsel van de ideaaltypische volkssoevereiniteit enerzijds, en het stemrecht voor de happy few in artikel 47 (61) Gw. en artikel 53 (oud) Gw. anderzijds, gaapte een diepe kloof.”¹⁶² Het is pas in de jaren na de onafhankelijkheid dat tegen

151. E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique 1830-1831*, Bruxelles, Société Typographique Belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, III, 330 e.v.

152. B. PEETERS, “Algemene inleiding voor de toepassing van het recht op eigendom in fiscale zaken” in S. DE RAEDT en A. VAN DE VIJVER (eds.), *Grondrechten in fiscalibus*, Brussel, Larcier, 2016, 106-108.

153. Resp. artikelen 12 tot 16 van het voorontwerp van de Grondwetscommissie en de artikelen 102, 103 en 106 van het voorontwerp Forgeur.

154. W. GANSHOF VAN DER MEERSCH, “L'impôt et la loi” in *En hommage à Victor Gotbot*, Faculté de droit de Liège, 1962, (257), 263.

155. W. GANSHOF VAN DER MEERSCH, “L'impôt et la loi” in *En hommage à Victor Gotbot*, Faculté de droit de Liège, 1962, (257), 263.

156. E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès National de Belgique 1830-1831*, Bruxelles, Société Typographique Belge Adolphe Wahlen et Cie, 1844, II, 105.

157. Zie hierover uitvoeriger: B. PEETERS, “Het fiscaal legaliteitsbeginsel in de Belgische Grondwet verstrakking of erosie?” in B. PEETERS en J. VELAERS (eds.), *De Grondwet in groothoekperspectief. Liber amicorum discipulorumque Karel Rimanque*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2007, 509-562.

158. Notulen van de grondwetscommissie, W. VAN DEN STEENE, *De Belgische grondwetscommissie (oktober-november 1830)*, Brussel, Koninklijke Vlaamse academie voor wetenschappen letteren en schone kunsten van België, 1963, 118. Zie ook: J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, deel III, Brugge, Die Keure, 2019, 451, nr. 3.

159. De oorspronkelijke tekst luidt als volgt :

“No scutage nor aid shall be imposed on our kingdom, unless by common counsel of our kingdom, except for ransoming our person, for making our eldest son a knight, and for once marrying our eldest daughter; and for these there shall not be levied more than a reasonable aid. In like manner it shall be done concerning aids from the city of London.” (eigen cursivering).

160. J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, deel III, Brugge, Die Keure, 2019, 451, nr. 3.

161. J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, deel II, Brugge, Die Keure, 2019, 7, nr. 5.

162. J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, deel II, Brugge, Die Keure, 2019, 7, nr. 5.

deze kloof steeds meer zal worden gereageerd met een eis voor een algemeen stemrecht.¹⁶³

Het fiscale legaliteitsbeginsel komt ook tot uitdrukking in de artikelen 171 (oorspronkelijk art. 111) en 174 (oorspronkelijk art. 115) Gw. Door de jaarlijkse machtiging van de volksvertegenwoordiging te eisen voor het vestigen van belastingen en het verrichten van uitgaven, heeft de grondwetgever de burgers ook willen beschermen tegen overdreven overheidsuitgaven (zie *sub* 5.2.3). De tussenkomst van de wetgever is voorts ook vereist voor het invoeren van een vrijstelling of vermindering van belasting. Artikel 172 Gw. (oorspronkelijk art. 112 Gw.) bepaalt dat geen vrijstelling of vermindering van belasting kan worden ingevoerd dan door een wet. De vereiste “door een wet” heeft een fundamenteel verschillend voorwerp naargelang het gaat om artikel 170 Gw. dan wel om artikel 172 Gw. In het eerste geval gaat het over het invoeren van een belasting, wat een aantasting is van de eigendom, in het tweede geval over een voordeel (vermindering, vrijstelling) dat aan de rechtsonderhorigen wordt toegekend. De door de grondwetgever vereiste tussenkomst van de wetgever wordt in het kader van artikel 172 Gw. dan ook veeleer begrepen als een bescherming van het gelijkheidsbeginsel (zie verder).¹⁶⁴

Wat opvalt is het verschil in bewoording van het fiscale legaliteitsbeginsel tussen de Belgische Grondwet en de Fundamentele Wet van 1815. De eerste paragraaf van artikel 110 van de Belgische Grondwet (thans art. 170, § 1 Gw.) luidt als volgt: “Geen belasting ten behoeve van de Staat kan worden ingevoerd dan *door* een wet.” In de Fundamentele Wet van 1815 (art. 197) is het legaliteitsbeginsel als volgt verwoord: “Geene belastingen kunnen ten behoeve van ‘s Lands kas worden geheven, dan *uit kracht* van eene wet.”

In de Belgische doctrine¹⁶⁵ wordt dit terminologische verschil (nl. ‘door’ in plaats van ‘uit kracht van’ een wet) – volgens mij terecht¹⁶⁶ – begrepen als een reactie tegen de gang van zaken ten tijde van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden. Door inzake de (federale)

belastingen te opteren voor de bewoording “door een wet” heeft de Belgische grondwetgever immers te kennen gegeven dat de wetgever zelf de opdracht krijgt om voor de regeling van de belasting te zorgen en dat deze taak niet aan de uitvoerende macht mag worden overgelaten.¹⁶⁷ Artikel 110 Gw. (thans art. 170 Gw.) is geen loutere toepassing van artikel 25 Gw. (thans art. 33 Gw.) naar luid waarvan “alle machten (uitgaan) van de Natie. Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald”. Het fiscale legaliteitsbeginsel houdt voor de wetgever het verbod in zijn exclusieve bevoegdheid in belastingzaken aan een andere macht, uitvoerende of rechterlijke macht, over te dragen.¹⁶⁸ De bevoegdheid tot het invoeren van (federale) belastingen heeft de grondwetgever immers uitdrukkelijk willen voorbehouden aan de wetgever. De invoering van belasting vertoont drie elementen: de vaststelling van het belastingsubject en van de grondslag van de belasting, de vaststelling van het tarief of de aanslagvoet die op de grondslag moet worden doorgevoerd en de vaststelling van de modaliteiten van de heffing. Enkel minder belangrijke aangelegenheden mogen door een uitvoeringsbesluit worden geregeld. Hoewel de vaststelling van de drie voormelde elementen in principe uitsluitend door een wet en niet krachtens een wet moet gebeuren, is deze strikte regel over de jaren heen in de praktijk middels specifieke wetgevingstechnieken, zoals volmacht- en kaderwetten, vaak versoepeld.¹⁶⁹

Volgens het Grondwettelijk Hof kan in bepaalde omstandigheden immers ook worden aanvaard dat de wetgever de koning machtigt om belastingen in te voeren, zelfs voor essentiële elementen. Dit is het geval wanneer de wetgever zich in de onmogelijkheid bevindt om zelf alle essentiële elementen van een belasting vast te stellen omdat de inachtneming van de parlementaire procedure hem verhindert met de vereiste spoed te handelen om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken. Voorwaarden zijn dat die machtiging uitdrukkelijk en ondubbelzinnig is, dat de noodzaak om te delegeren vaststaat en dat de door de koning genomen maatregelen door de wetgevende macht worden onderzocht binnen een relatief

163. J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, deel II, Brugge, Die Keure, 2019, 7, nr. 5.

164. B. PEETERS, “Het fiscaal legaliteitsbeginsel in de Belgische Grondwet verstrakking of erosie?” in B. PEETERS en J. VELAERS (eds.), *De Grondwet in groothoekperspectief. Liber amicorum discipulorumque Karel Rimanque*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2007, 509-562.

165. W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, “L’impôt et la loi” in *En hommage à Victor Gotbot*, Faculté de droit de Liège, 1962, 257; A. MAST, “De les van het Nationaal Congres”, *TBP* 1959, 154; E. VAN DE VELDE, *Afspraken met de fiscus: de grenzen, juridische kwalificatie en rechtsgevolgen*, Brussel, Larcier, 2009, 158, nr. 223; A. VANWELKENHUYZEN, “La Constitution belge: objet et structure” in *Rapports belges au IXe Congrès de l’Académie internationale de droit comparé*, Brussel, Institut belge de droit comparé, 1974, 357-379.

166. B. PEETERS, “Het fiscaal legaliteitsbeginsel in de Belgische Grondwet verstrakking of erosie?” in B. PEETERS en J. VELAERS (eds.), *De Grondwet in groothoekperspectief. Liber amicorum discipulorumque Karel Rimanque*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2007, 509-562; B. PEETERS, “De dunne lijn tussen belastingontwijking en belastingontduiking” in *Actuele problemen van het fiscaal strafrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 29, voetnoot 19. S. VAN CROMBRUGGE, *De grondregels van het Belgisch fiscaal recht*, Kalmthout, Roularta, 2018, 15, nr. 6. In andere zin: D. DE GROOTE, “Over de invoering en het belang van het grondwettelijke legaliteitsbeginsel in fiscale aangelegenheden”, *TFR* 2009, 339 e.v.: deze auteur is van oordeel dat de behandeling van het fiscaal legaliteitsbeginsel door de grondwetscommissie zoals die is weergegeven in haar notulen, niet toelaat dit verzet tegen de Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden te bevestigen. Volgens hem kan uit de notulen enkel worden opgemerkt dat de begrippen ‘door’ en ‘krachtens’ niet op een systematische wijze werden gehanteerd. De ruimere historische context van de totstandkoming van de Grondwet wijst evenwel in de richting dat de Belgische Grondwetgever met de formulering van art. 110 Gw. wel degelijk zich heeft willen afzetten tegen de gang van zaken ten tijde van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden.

167. E. SCHREUDER, “De machten van de Koning inzake belastingen”, *RW* 1961-62, 2297. J. VAN HOUTTE, *Beginselen van het Belgisch Belastingrecht*, Gent, Story Scientia, 1979, 109, nr. 111.

168. J. VAN HOUTTE, *Beginselen van het Belgisch Belastingrecht*, Gent, Story Scientia, 1979, 109, nr. 111.

169. B. PEETERS, “Het fiscaal legaliteitsbeginsel in de Belgische Grondwet verstrakking of erosie?” in B. PEETERS en J. VELAERS (eds.), *De Grondwet in groothoekperspectief. Liber amicorum discipulorumque Karel Rimanque*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2007, 509-562; J.J. COUTURIER, B. PEETERS en E. VAN DE VELDE, *Belgisch belastingrecht in hoofdlijnen*, 24^{ste} editie, Antwerpen, Maklu, 2019, nr. 11.

korte termijn, vastgesteld in de machtigingswet.¹⁷⁰ Voorts moet zijn bepaald dat een niet bekrachtigd besluit wordt geacht geen uitwerking te hebben gehad¹⁷¹ en ten slotte moeten de uitzonderlijke omstandigheden die de machtiging verantwoorden, op het ogenblik van de machtiging aanwezig zijn.¹⁷²

Het valt op dat het delegatievraagstuk zich ook in Nederland stelt. Hoewel de tekst van artikel 104 van de huidige Grondwet in overeenstemming met de oorspronkelijk tekst van de Fundamentele Wet van 1815 nog steeds melding maakt van de invoering van belastingen *krachtens* een wet¹⁷³, is over de formulering van deze bepaling eind jaren zeventig van de vorige eeuw discussie gerezen. Aanvankelijk had de Nederlandse regering de volgende tekst voorgesteld: “Belastingen en andere heffingen van het Rijk worden *bij* de wet geregeld.” De regering voerde aan dat deze formulering vereist was omdat in de fiscale praktijk veel delegatie voortkwam en dat dit feit moest worden erkend in de delegatieterminologie van de grondwetsbepaling. Dit voorstel werd evenwel niet gedeeld door de Tweede Kamer. Door middel van een amendement werd de tekst zodanig aangepast dat belastingen moesten worden geheven *uit kracht* van een wet. Gribnau en Pauwels schrijven hierover: “Deze uitdrukking komt nergens anders in de Grondwet voor en is ontleend aan de tekst van de overeenkomstige grondwetsbepaling van 1815.” Volgens beide auteurs beoogde men met het amendement “een grote mate van terughoudendheid ten aanzien van delegatie in belastingzaken te benadrukken voor zover het betreft de elementen van het belastbaar feit, de basis van het tarief en de kring van de belastingplichtigen”.¹⁷⁴

Zij stellen evenwel vast enerzijds dat in de praktijk delegatie niet te vermijden is en dat in het licht van de door artikel 104 Grondwet beoogde terughoudendheid, essentialia zoals belastingfeit en tarieven geregeld moeten worden in een wet in formele zin. Anderzijds wijzen zij erop dat de praktijk weerbarstiger is. Daarom pleiten zij voor waakzaamheid van regering en parlement zowel ten aanzien van de totstandkoming van fiscale wetten (in het bijzonder

ruim geformuleerde wetsbepalingen) als ten aanzien van uitvoeringswetgeving waarin sprake is van delegatie.¹⁷⁵

Samengevat lijkt het erop dat ondanks de verschillende bewoording (‘door’ resp. ‘uit kracht van’) de rechtsopvattingen in België en Nederland over toelaatbare delegatie door de wetgever aan de uitvoerende macht in fiscale aangelegenheden naar elkaar zijn toegegroeid. Meer diepgaand rechtsvergelijkend onderzoek kan hierover allicht meer duidelijkheid bieden.

5.2.3. Fiscaal en budgettair eenjarigheidsbeginsel

Artikel 111 van de Belgische Grondwet van 1831 bepaalde:

“De belastingen ten behoeve van het Rijk worden elk jaar bij stemming vastgesteld.

De wetten, welke ze invoeren, zijn, indien zij niet worden vernieuwd, slechts van kracht voor één jaar.”¹⁷⁶

Vandaag is dit beginsel terug te vinden in artikel 171 Gw. en uitgebreid tot de belastingen van de gemeenschappen en de gewesten.¹⁷⁷

Dit beginsel houdt in dat de uitvoerende macht elk jaar de belastingen pas kan innen na daartoe uitdrukkelijk te zijn gemachtigd door de wetgevende macht.¹⁷⁸ De jaarlijkse machtiging is een zaak van toezicht en controle van de wetgevende op de uitvoerende macht.¹⁷⁹ Dit veronderstelt niet dat de organieke belastingwetten slechts gedurende één jaar van kracht zijn en elk jaar opnieuw ter stemming moeten worden voorgelegd aan de wetgever. Het eenjarigheidsbeginsel sluit bijgevolg niet uit dat fiscale wetten voor onbepaalde duur worden ingevoerd.¹⁸⁰

De jaarlijkse machtiging door de wetgever aan de uitvoerende macht gebeurt in de regel in de Wet houdende de Rijksmiddelenbegroting. Soms gebeurt het in een aparte Financierwet, met name wanneer de Wet

170. GwH 27 mei 2008, nr. 83/2008, B.5.2.

171. Het is niet geheel duidelijk of deze voorwaarde enkel geldt in het geval van delegatie van essentiële elementen in bijzondere machtenwetten, dan ook bij andere machtigingswetten (GwH 14 december 2005, nr. 186/2005, B.7.1-B.7.2; GwH 13 maart 2008, nr. 54/2008, B.16; GwH 27 mei 2008, nr. 83/2008, B.5.2.). H. BORTELS en J. THEUNIS, “Het fiscaal legaliteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (2005-2015)”, *TFR* 2016, afl. 501, (418), 428.

172. GwH 14 december 2005, nr. 186/2005, B.7.2; GwH 21 september 2005, nr. 143/2005, B.3.2.; GwH 16 maart 2005, nr. 57/2005; GwH 1 december 2004, nr. 195/2004, B.16.3; GwH 19 mei 2004, nr. 88/2004, B.7.2. en B.7.6.

173. Art. 104 van de Nederlandse Grondwet bepaalt: “Belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet. Andere heffingen van het Rijk worden bij de wet geregeld”. J.L.M. GRIBNAU en M.R.T. PAUWELS, “De Grondwet – Artikel 104 – Belastingheffing”, Wetenschappelijk commentaar op de Nederlandse Grondwet, www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/artikel.html?artikel=104&categorie=12&auteur=&trefwoord=&1=1 (ed. december 2015).

174. J.L.M. GRIBNAU en M.R.T. PAUWELS, “De Grondwet – Artikel 104 – Belastingheffing”, Wetenschappelijk commentaar op de Nederlandse Grondwet, www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/artikel.html?artikel=104&categorie=12&auteur=&trefwoord=&1=1 (ed. december 2015).

175. J.L.M. GRIBNAU en M.R.T. PAUWELS, “De Grondwet – Artikel 104 – Belastingheffing”, Wetenschappelijk commentaar op de Nederlandse Grondwet, www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/artikel.html?artikel=104&categorie=12&auteur=&trefwoord=&1=1 (ed. december 2015).

176. Art. 171 Gw. bepaalt: “Over de belastingen ten behoeve van de Staat, de gemeenschap en het gewest wordt jaarlijks gestemd.

De regelen die ze invoeren zijn slechts voor een jaar van kracht indien zij niet worden vernieuwd.”

177. Vandaag is dit fiscaal eenjarigheidsbeginsel opgenomen in art. 171 Gw. en uitgebreid tot de belastingen van de gemeenschappen en de gewesten: “Over de belastingen ten behoeve van de Staat, de gemeenschap en het gewest wordt jaarlijks gestemd.
De regelen die ze invoeren zijn slechts voor een jaar van kracht indien zij niet worden vernieuwd.”

178. GwH 21 december 2017, nr. 145/2017, B.17.2.2. Zie ook: P. PEETERS, “De fiscale beginselen van gelijkheid, legaliteit, rechtzekerheid en eenjarigheid in de rechtspraak van het Arbitragehof”, *TBP* 2005, 334-350; F. VAN DE GEJUCHTE, “L’annualité de l’impôt”, *RFRL* 2013, afl. 3, 187-194.

179. GwH 20 mei 1998, nr. 49/98, B.13.2; GwH 9 februari 2000, nr. 17/2000, B.13.4.

180. GwH 26 april 2006, nr. 59/2006, B.7.4.

houdende de Rijksmiddelenbegroting niet voor 31 december kon worden gestemd.

Er bestaat derhalve een nauwe band tussen het fiscale eenjarigheidsbeginsel (art. 111 Gw., thans art. 171 Gw.) en het eenjarigheidsbeginsel in artikel 115 Gw. (thans art. 174 Gw.). Dit artikel bepaalde:

“Elk jaar wordt door de Kamers de eindrekening vastgesteld en de begroting gestemd.

Al de ontvangsten en uitgaven van het Rijk moeten op de begrotingen en op de rekeningen worden gebracht.”¹⁸¹

De grondwetgever heeft zich daarmee afgezet tegen het in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden geldende stelsel van het tienjaarlijks budget dat het begrotingsrecht van de Staten-Generaal sterk had uitgehold (art. 123 Fundamentele Wet van 1815) (zie *supra* 4.2.3., D.)).¹⁸²

5.2.4. Fiscaal gelijkheidsbeginsel

Artikel 112 Gw. (thans art. 172 Gw.) bepaalt:

“Inzake belastingen kunnen geen voorrechten worden ingevoerd.

Geen vrijstelling of vermindering van belasting kan worden ingevoerd dan *door een wet*.” (eigen cursivering)

Deze bepaling houdt twee belangrijke waarborgen in: het gelijkheidsbeginsel inzake belastingen (lid 1) en het legaliteitsbeginsel inzake vrijstellingen en verminderingen (lid 2).

In artikel 15 van het ontwerp van de Grondwetscommissie kwam het verbod op het invoeren van voorrechten ook al voor. Volgens dit ontwerp konden bovendien vrijstellingen en verminderingen enkel *krachtens de wet* worden ingevoerd ten voordele van de landbouw, de handel en de minvermogens (*les indigents*).¹⁸³ Dit limitatieve lijstje was voorwerp van discussie in verschillende afdelingen van het Nationaal Congres. Eén afdeling stelde voor om de woorden *les indigents* te vervangen door “d’établissement publics, de bienfaisance ou autres; et seulement en vertu d’une loi spéciale”. Een andere afdeling stelde voor om de mogelijkheid tot het verlenen van vrijstellingen of vermindering gewoonweg te schrappen.

De Middenafdeling ten slotte stelde twee wijzigingen voor: het schrappen van de woorden “ten voordele van de landbouw, de handel en de minvermogens” en het vervangen van de woorden “krachtens de wet” door de woorden “door de wet”.¹⁸⁴

Het aldus gewijzigde artikel dat – zoals ook artikel 110 Gw. – een grote blijk van vertrouwen in de wetgever verwoordde, werd nadien zonder verdere bespreking in het Nationaal Congres goedgekeurd.¹⁸⁵

5.2.5. Fiscale autonomie van de lokale besturen

Tijdens het postrevolutionaire Frankrijk werd de vergaande fiscale autonomie van de steden en provincies zoals die bestond onder het ancien régime beknot en werd het wijd versnipperde netwerk van allerlei regionale en lokale belastingen opgerold (zie *supra* 4.2.2.). Deze centralistische politiek werd vervolgens ook voortgezet onder het Nederlandse bewind. Hierin kwam verandering met de Grondwet van 1831. In artikel 110, leden 2 t.e.m. 4 Gw. werd bepaald dat de provincies en de gemeenten – die instaan voor alles wat van provinciaal en gemeentelijk belang is (art. 31 Gw.) – ook over fiscale autonomie beschikken, zodat ze kunnen voorzien in de financiële middelen die voor het voeren van hun beleid nodig zijn.

Deze belastingen moeten in overeenstemming met het vertegenwoordigingsbeginsel (‘no taxation without representation’) wel worden ingevoerd door een beslissing van de op beide niveaus democratisch verkozen organen, namelijk respectievelijk de provincie- en de gemeenteraad. Deze fiscale autonomie is echter niet onbeperkt. De (thans federale) wetgever kan immers de ‘uitzonderingen’ bepalen waarvan de noodzakelijkheid blijkt. Hij kan enerzijds afwijken van de regel dat geen enkele gemeente- of provinciebelasting kan worden ingevoerd dan met de instemming van de gemeente- of provincieraad. Zo is de wetgever bevoegd om in uitzonderlijke omstandigheden gemeente- respectievelijk provinciebelastingen op te leggen zonder de toestemming van of zelfs tegen de wil in van hun raden, of nog om deze bevoegdheid toe te kennen aan andere overheden. Anderzijds kan de wetgever zonder inbreuk te plegen op de Grondwet het principiële initiatiefrecht van de gemeente- en provincieraden op fiscaal vlak beperken. Dit kan gebeuren door de gemeenten te verbieden bepaalde zaken, feiten of handelingen te belasten, ofwel door een bedrag vast te stellen dat door een gemeentebelasting niet mag

181. Thans is dit principe terug te vinden in art. 174 Gw.: “Elk jaar wordt door de Kamer van Volksvertegenwoordigers de eindrekening vastgesteld en de begroting goedgekeurd. Evenwel stellen elk jaar de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat, ieder wat hen betreft, de dotatie voor hun werking vast. Alle staatsontvangsten en -uitgaven moeten op de begroting en in de rekeningen worden gebracht.”

182. J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, deel III, Brugge, Die Keure, 2019, 517, nr. 2.

183. E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique*, Brussel, Société typographique belge, Adolphe Wahlen et Cie, 1844, IV, 44.

184. Verslag de Theux de Meylandt, E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique*, Brussel, Société typographique belge, Adolphe Wahlen et Cie, 1844, IV, 105-106.

185. J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, deel III, Brugge, Die Keure, 2019, 488, nr. 2.

worden overschreden, ofwel voor bepaalde organismen te voorzien in een vrijstelling.¹⁸⁶

Door het Nationaal Congres is het voorstel verworpen waarin een opsomming van de door de gemeenten te belasten materies alsook de grens van de maxima van de tarieven in de Grondwet zouden worden opgenomen.¹⁸⁷ Men was van oordeel dat het aanvaarden van dit voorstel te centraliserend zou werken.¹⁸⁸

6. Besluit

In deze bijdrage is nader ingegaan op de fiscale oorzaken die hebben geleid tot de Opstand of Revolutie van de Belgen tegen de Noordelijke Nederlanden in 1830.

Sommige historici hebben erop gewezen dat zoals vele opstanden en revoluties, ook de Belgische een feitelijke samenloop is van verwarde en toevallige gebeurtenissen die heeft geleid tot een afzonderlijke Belgische Staat. Zij zijn van oordeel dat de revolutie in augustus-september 1830 niet onvermijdelijk was.¹⁸⁹ Zij had eerder, later of helemaal niet kunnen gebeuren. Ze had ook een andere uitkomst kunnen hebben.¹⁹⁰

Hoe dan ook, de revolutie heeft plaatsgevonden, zij heeft geleid tot de totstandkoming van België als een afzonderlijke staat en dit eindresultaat heeft achteraf ook de historische interpretatie van vijftien jaar Verenigd Koninkrijk der Nederlanden gekleurd. Zelfs de omschrijving van de gebeurtenissen in de nazomer van 1830 als opstand dan wel als revolutie, naargelang ze bekeken worden vanuit het Nederlandse dan wel het Belgische perspectief, illustreert de historische 'kleuring' van deze gebeurtenis.

Wat opvalt is dat er reeds van bij de aanvang een aantal belangrijke staatsrechtelijke weeffouten zaten in de constructie van de Verenigde Nederlanden. Te vermelden zijn de ondervertegenwoordiging van de Zuidelijke Nederlanden in de Staten-Generaal, de grote invloed die de koning had op de samenstelling van de Eerste Kamer, de samenvoeging van de staatschulden die vooral door de Noordelijke Nederlanden waren opgebouwd, de ruime bevoegdheden die aan de koning werden toebedeeld en de geringe budgettaire controlebevoegdheden van de Staten-Generaal. Met al deze elementen verbaast het niet dat de Grondwet van 1815 enkel met zogenaamde 'Hollandse rekenkunde' (lees: zonder een reële meerderheid langs Belgische zijde) kon worden goedgekeurd en dat de legitimiteit ervan van bij de aanvang was beknot.

Voormelde weeffouten hebben het ook mogelijk gemaakt dat Willem I zijn koninklijke functie op een erg autocratische en autoritaire wijze kon uitbouwen. Door het uithollen van het budgetrecht van de Tweede Kamer en het terugschroeven van de (jaarlijkse) publieke parlementaire discussies over de overheidsfinanciën tot een tienjaarlijkse verantwoording, verschaft hij zich een grote vrijheid van handelen. Het bood de vorst de mogelijkheid om zonder veel oppositie een eenvormig belastingstelsel uit te tekenen. In tegenstelling tot de situatie tijdens het ancien régime werd het door Willem I niet wenselijk geacht dat binnen één territorium verschillende fiscale stelsels naast elkaar zouden bestaan. Deze centralistische visie op belastingen noopte hem tot fiscale beleidskeuzen die finaal vooral tegemoetkwamen aan de Noord-Nederlandse belangen en verzuchtingen. Zijn beleid leidde ook tot een aanzienlijke stijging van de belastingdruk en tot belangrijke inkomenstransfers van het Zuiden naar het Noorden. Het hield geen rekening met de specifieke economische kenmerken en noden van de twee verschillende economieën die in het Koninkrijk waren verenigd: het Zuiden was veeleer agrarisch en industrieel georiënteerd, terwijl het Noorden meer commercieel en financieel was uitgebouwd. Zijn eenvormige fiscale beleid beukte echter verschillend in op deze twee verschillende economieën. Van enige fiscale decentralisatie of van een (meergelaagd) fiscaal beleid dat aangepast was aan de uiteenlopende noden van het zuidelijke resp. noordelijke landsdeelte, was helemaal geen sprake.

Het gebrek aan transparantie en aan jaarlijkse controle over het financiële beleid heeft het bovendien ook mogelijk gemaakt dat de nefaste ontwikkeling van zijn beleid op de overheidsfinanciën en de fiscale uitbuiting van het Zuiden lange tijd onder de politieke radar bleven.

Slechts naar aanleiding van het eerste rapport in 1829 van het Amortisatiesyndicaat dat wees op een sterke toename van de schuldenlast van de staat en naar aanleiding van de behandeling van de tweede tienjaarlijkse begroting en de verantwoording van de eerste tienjaarlijkse begroting, ontstond hevige oppositie tegen het gevoerde financiële beleid. Aan Belgische kant heeft dit beleid zeker 'munitie' geboden voor een uitgesproken oppositie met als centrale thema's discriminatie en uitbuiting van het Zuiden als winnend.

Uit de gehele context waarin de Belgische Grondwet tot stand is gekomen, kan worden besloten dat het Nationaal Congres bij de redactie van deze Grondwet

186. Over de historiek van artikel 110, leden 2-4 Gw.: zie B. PEETERS, *De continuïteit van het overheidsondernemen*. Antwerpen, Maklu Uitgevers, 1989, 436-438 en 473-474, nrs. 494-497 en nr. 537; J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, deel III, Brugge, Die Keure, 2019, 479-481, nr. 84-90.

187. F. DE VISSCHERE, *Het gemeentelijk belastinggebied en de financiële verhouding tussen het Rijk en de Gemeente*, Antwerpen, Standaard, 1938, 57.

188. O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, III, Luik, Dessain, 1911, 286.

189. R. AERTS en G. DENECKERE, "Inleiding" in *Het (On)Verenigd Koninkrijk. 1815-1830, Een politiek experiment in de Lage Landen*, Ons Erfdeel, Brugge, Die Keure, 2015, 11.

190. J. KOCH, *Koning Willem I, 1772-1843*, Uitgeverij Boom, Amsterdam, 2013, 414.

lessen heeft getrokken uit het verleden en tot op zekere hoogte rekening heeft gehouden met de vergissingen die werden begaan tijdens het periode van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden. Te vermelden zijn het belang dat in de Belgische Grondwet wordt gehecht aan het fiscale legaliteitsbeginsel, het fiscale en budgettaire eenjarigheidsbeginsel, het fiscale gelijkheidsbeginsel en aan de fiscale decentralisatie onder de vorm van een zekere fiscale autonomie ten voordele van de lokale besturen.

Volksoptstanden zijn, net als vulkaanuitbarstingen, vaak het gevolg van een jarenlang opgekropt maatschappelijk ongenoegen dat onder meer wordt veroorzaakt door een politiek regime dat bepaalde fundamentele basisprincipes langdurig miskent, zoals bv. het respect voor een reële inspraak van de bevolking, ook inzake belastingen, en het respect voor de sociaal-culturele en economische eigenheid van de deelgebieden binnen het nationale territorium. In het geval van de Belgische Opstand ging dit opgekropte ongenoegen bijkomend gepaard met een aantal feitelijke omstandigheden, zoals een mislukte oogst, een harde winter, een economische recessie. Deze samenloop is voldoende gebleken om deze Belgische

Opstand te doen uitgroeien tot een ware revolutie die heeft geleid tot de onafhankelijkheid van België.

In tegenstelling tot wat gold onder het regime van Willem I, wordt in het België van vandaag duidelijk wel meer rekening gehouden met de sociaal-culturele en economische eigenheid van de deelgebieden. Getuigen hiervan zijn de verschillende elkaar opeenvolgende staatsvormingen. Zij gingen telkens gepaard met een overdracht van (o.m. fiscale) bevoegdheden van het oorspronkelijke unitaire niveau naar de deelgebieden (gemeenschappen en gewesten) en met een grotere financiële en fiscale responsabilisering van deze deelgebieden.¹⁹¹ Vaak wordt beweerd dat als gevolg van deze staatsvormingen de bestuurbaarheid van het land aanzienlijk is bemoeilijkt en wordt zelfs een zevende staatsvorming in het vooruitzicht gesteld met mogelijk een nog verdere ontmanteling van het federale niveau tot gevolg¹⁹² (het confederale model). Hoe dan ook, voorlopig heeft deze staatsrechtelijke evolutie wel voorkomen dat België het voorwerp is geworden van een gewelddadige volksoptstand, zoals dit in 1830 wel het geval is geweest in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden.

191. Zie o.m. B. PEETERS en N. PLETS, "Fiscale aspecten van de zesde staatsvorming. Nieuwe perspectieven voor de gewesten eens de gordiaanse bevoegdheidsknoop ontward is", *AFT* 2014, afl. 4, 5-44, *LRB* 2014, 3-71 en in J. VELAERS e.a. (eds.), *De zesde staatsvorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Intersentia, Antwerpen, 2014, 779-857.

192. Voor een leuke, eenvoudige en heldere animatiefilm over de huidige situatie van België, zie het videofilmje gemaakt door het NRC-handelsblad naar aanleiding van de Belgische verkiezingen op 26 mei 2019. www.standaard.be/cnt/dmf20190515_04401876.