

SCHULDEN ALS LEERSCHOOL?

De Unie der Zeven Verenigde Provinciën en de Europese Unie

Public debts in comparative perspective: the union of the Seven United Provinces and the European Union.

This is the text of the farewell-lecture given by Professor Wantje Fritschy last January. She taught social and economic history and global history at the Vrije Universiteit in Amsterdam since 1978. Her work in the history of Dutch public finance has received ample national and international appraisal. When the board of the Unger van Brero-fonds, a private fund for the advancement of history in the Netherlands, decided in 2004 that it was about time to have female professors in the field of economic history, she was one of two women who were offered a personal professorship. In her farewell-lecture Fritschy combines the results of her decadal research on public finance in the Dutch Republic and links it to the current debate on the European debt crisis.

‘Zou het niet absurd zijn geweest als Oldenbarnevelt had afgezien van de Republiek der Nederlanden, omdat Drenthe een financiële puinhoop was?’ vroeg de geschiedfilosoof Frank Ankersmit zich in september 2011 af in dagblad *Trouw*.¹ Vallen er lessen te trekken uit de geschiedenis van de overheidsfinanciën van de Unie der Zeven Verenigde Provinciën voor de toekomst van de Europese Unie? Het leken me passende uitgangsvragen voor mijn laatste hoorcollege aan de VU waarmee ik tevens afstand doe van mijn bijzonder hoogleraarschap in de geschiedenis van de overheidsfinanciën van de vroegmoderne tijd.²

Volgens Ankersmit is de belangrijkste les dat het met een federatief verband nooit wat wordt wanneer er alleen oog is voor de economie en de economie boven de politiek wordt geplaatst. Willen we een verdeeld Europa waar de grootmachten van de toekomstige multipolaire wereldorde misbruik van kunnen maken? Of willen we zelf ook zo’n grootmacht zijn en kiezen we

1. F. Ankersmit, ‘Een economisch ongevalletje’, *Trouw* (10 september 2011).

2. Ik ben dank verschuldigd aan Gied ten Berge, Oscar Gelderblom en vooral aan Joost Jonker voor hun bereidheid om eerdere versies van dit verhaal van commentaar te voorzien en aan de leden van de Utrechtse Financial History-werkgroep voor hun bereidheid om over een eerste opzet met mij van gedachten te wisselen.



Wantje Fritschy, 2011

dus voor Europese soevereiniteit en voor een Europese constitutie waar we de toekomst mee in kunnen? Als we een grootmacht willen zijn, dan zal dat linksom of rechtsom veel geld kosten, en moeten we niet zeuren over ‘zo’n economisch ongevalletje als de Griekse schuldencrisis’. Tot zover Ankersmit.

Zijn prikkelende discussiestuk gaf me aanleiding tot drie vragen waar ik in dit college nader op in wil gaan. Ten eerste: zijn er inderdaad voldoende aanknopingspunten voor een vergelijking van de financiën van die kleine Nederlandse ‘Unie van de Zeven’ met de zoveel grotere Europese ‘Unie van de 27’? Ten tweede: wat kostte het die kleine unie om grootmacht te zijn en hoe ging men om met de risico’s van begrotingsautonomie en de groeiende schulden van elk van de zeven gewesten? En ten slotte: is de oude unie ten onder gegaan aan de begrotingsautonomie van de provincies? Mijn antwoorden willen vooral een door het heden geïnspireerd inkijkje in de geschiedenis

van de Nederlandse overheidsfinanciën bieden. Of daar lessen uit kunnen worden getrokken blijft wat mij betreft punt van discussie.

De vergelijkbaarheid van de financiën van de twee unies

In afwijking van de Europese Unie, waar de begrotingsgelden in hoofdzaak bestemd zijn voor de verwezenlijking van economische doeleinden,³ was het primaire praktische doel van de Unie van Utrecht van 1579 inderdaad niet economisch, maar politiek. Doel was de verdrijving van de Spaanse troepen,⁴ niet om een grootmacht te worden, maar uit afkeer van tirannieke Spaanse bemoeizucht op religieus en fiscaal gebied. Maar er werd in artikel xviii wel meteen als vanzelfsprekend van uitgegaan dat de op te richten unie een douane-unie zou moeten zijn met gemeenschappelijke in- en uitvoerrechten aan de gemeenschappelijke buitengrenzen, net als de Europese Unie nu.⁵ Dat was bijvoorbeeld bij de confederatie van Amerikaanse staten die in 1776 gezamenlijk een onafhankelijkheidsoorlog begonnen, niet het geval geweest.⁶ In Europa dragen die douaneopbrengsten bij aan de gezamenlijke Europese uitgaven ter bevordering van duurzame economische groei.⁷ Ten tijde van de oude Nederlandse Republiek moesten de admiraliteiten die belast waren met de inning ervan, de opbrengsten gebruiken voor de bouw en bemanning van oorlogsschepen ter gezamenlijke bescherming van de buitenlandse handel van de Republiek.

Vanaf het begin af aan had bij de opstellers van de Unie van Utrecht ook het idee bestaan dat er idealiter sprake zou moeten zijn van een muntunie. Volgens artikel xii moesten alle aangesloten provincies zich aan elkaar conformeren 'int stuck vander munte te weeten inden cours vanden gelde'.⁸ Dat

3. 87 procent van de EU-begroting voor 2012 is bestemd voor 'duurzame groei' en 'het behoud van natuurlijke hulpbronnen': http://ec.europa.eu/budget/figures/2012/2012_en.cfm.

4. Zie de preambule gepubliceerd in S. Groenveld en H. Leeuwenbergh (eds.), *De Unie van Utrecht. Wording en werking van een verbondsactie* (Den Haag 1979) 29-30: de ondertekenaars van de Unie van Utrecht hebben zich nader verbonden 'om de pacificatie tot Gendt ghemaect [...] noch meer te stercken' (30) en het doel van de Pacificatie van Gent was 'om die spaengnarden ende andere uytheemsche natien [...] uyt deze landen te verdryven' (29).

5. Unie van Utrecht, art. xviii, http://nl.wikisource.org/wiki/Unie_van_Utrecht.

6. Thomas J. Sargent, 'United States then, Europe now', Nobelprijzlesing, Stockholm 8 december 2011, https://files.nyu.edu/ts43/public/research/Sargent_Sweden_final.pdf, 11-12, met dank aan Oscar Gelderblom die mij op deze tekst attent maakte.

7. De douaneopbrengsten bedroegen in 2011 13 procent van de inkomstenbegroting van de EU: http://ec.europa.eu/budget/figures/2011/2011_en.cfm (voor de Republiek gold toevalligerwijs gemiddeld een percentage van ongeveer dezelfde orde van grootte).

8. Unie van Utrecht, art. xii, http://nl.wikisource.org/wiki/Unie_van_Utrecht.

verliep niet probleemloos.⁹ Er kwam in 1585 een afspraak voor nieuwe uniforme munten tot stand, maar de veertien verschillende munthuizen in de Republiek bleven in de praktijk vaak toch te lichte munten produceren als ze dachten daar winst mee te kunnen maken. Die verdreven dan de overeengekomen zware munten uit de binnenlandse circulatie, die overigens wel in gebruik bleven voor de buitenlandse handel. Holland kreeg in 1681 alleen West-Friesland, Utrecht, Gelderland en Overijssel mee met een voorstel om ook voor de binnenlandse circulatie weer uniforme lichtere zilveren gulden en drieguldenstukken te gaan slaan, elk met het eigen provinciewapen, een situatie die dus wel wat lijkt op de eurozone binnen de Europese Unie.

Een belangrijk verschil was dat Holland de macht had om niet alleen de circulatie van te lichte munten in het eigen gewest te verbieden, maar ook de uitvoer van in Amsterdam aangevoerd zilver naar gewesten die niet meededen met de gulden. Dat maakte het voor hen moeilijker om eigen muntslag in stand te houden. Overigens oefende ook koning-stadhouder Willem III druk uit op de gewesten die niet ‘met de gulden waren meegegaan’ om zich te conformeren, omdat het problemen kon veroorzaken als een deel van de troepen betaald kreeg in geld dat in Holland niet werd geaccepteerd. Er bleven slechte munten in de Republiek circuleren.¹⁰ Maar de genoemde drukmiddelen leidden er wel toe dat het leeuwendeel van de zilveren munten voor de binnenlandse circulatie nu werd geslagen in Utrecht en in Dordrecht en dat zes kleine stedelijke munthuizen in 1694 bereid bleken om tegen een jaarvergoeding hun productie geheel te staken.¹¹ Tot zover dit stukje muntgeschiedenis, dat vooral lijkt te leren dat de aanvankelijk beoogde muntunie niet gemakkelijk te realiseren viel, maar dat het wel hielp als een van de leden van de unie economisch machtig genoeg was om de leiding te nemen.

Naast de douane-unie en de slechts gedeeltelijk geslaagde muntunie is een belangrijke overeenkomst tussen beide unies ten slotte nog de begrotingsautonomie van de leden. In de Europese Unie is het risico van onvoldoende begrotingsdiscipline bij de eurolanden dat de daaruit voortvloeiende bedreiging van de euro tot grote economische schade zou kunnen leiden. In het militaire bondgenootschap dat de unie van de zeven Nederlandse

9. H. Enno van Gelder, *De Nederlandse munten* (Utrecht 2002; eerste druk 1965) 95, 102-115, 143-147 en 151-159 biedt een gedetailleerde beschrijving van de ontwikkelingen.

10. M. Polak, *Historiografie en economie van de ‘muntchaos’. De muntproductie van de Republiek (1606-1795)* (Amsterdam 1998) 20. Hij leidde dit, bij gebrek aan voldoende gepubliceerde gegevens over muntvondsten, af uit de voortdurende klachten over de circulatie van slechte munten. Maar nog in 1793 werd er in één jaar tijds in ieder geval toch ook voor 12 miljoen gulden aan nieuwe zilveren drieguldenstukken en enkele guldenstukken geslagen: W. Fritschy, “‘De Generale Beleenbank’ en de financiële problemen in de beginjaren van de Bataafse Republiek”, *Jaarboek voor de geschiedenis van bedrijf en techniek* 3 (1986) 109-134, aldaar 113.

11. Enno van Gelder, *De Nederlandse munten*, 156, 158.

gewesten was, bestond het risico van budgetautonomie er in dat de gewesten onvoldoende bijdroegen aan de benodigde militaire uitgaven voor verdediging tegen buitenlandse vijanden, eerst Spanje, later vooral Frankrijk.

Eigenlijk zou het de opstellers van de Unie van Utrecht in 1579 veel beter hebben geleken als er in alle gewesten 'éénpaerlijck ende op eenen voet' belastingen voor én door de Unie zouden zijn geheven en als de uitgaven daaruit centraal zouden zijn gedaan.¹² Maar in de praktijk hadden de gewesten, net als vandaag de dag de Europese Unielanden, toch elk hun eigen belastingstelsel gehouden. Wel hadden ze na wat strubbelingen allemaal de zogenaamde 'generale middelen' ingevoerd, maar de hoeveelheid en de tarieven daarvan verschilden per gewest. Zo wordt ook in Europa weliswaar overal btw geheven, maar de tarieven en de toepassing per land kunnen verschillen.¹³ In plaats van uniebelastingen was er in de Republiek net als in Europa een bijdragenstelsel. Daarin weken beide unies ook weer af van de Verenigde Staten van Amerika, althans die na de vervanging van de confederatiestatuten van 1776 door de grondwet van 1787. Toen waren de Verenigde Staten namelijk, onder druk van de schulden crisis na hun gezamenlijke onafhankelijkheidsoorlog, een unie geworden met niet alleen gemeenschappelijke douanerechten, maar met ook, naast de belastingen van de afzonderlijke staten, federale belastingen en bovendien een gemeenschappelijke federale schuld.¹⁴

Een groot verschil tussen de Europese Unie en de Unie van de Zeven Provinciën is dat het bedrag aan overheidsuitgaven voor gemeenschappelijke doelen in de oude unie procentueel gezien véél hoger lag dan in de Europese Unie nu. In Europa is het bedrag van het uniebudget in 2011 slechts iets meer dan 2 procent van de totale som van de nationale begrotingen van de 27 leden.¹⁵ In de Republiek kon dat percentage zelfs in vredesjaren wel zo'n 50 procent van de som van de provinciale overheidsuitgaven zijn en in oorlogsjaren nog veel meer. Een ander verschil is dat in de Europese Unie nu de afdrachten van de leden centraal binnenkomen en dat de uitgaven waartoe gemeenschappelijk is besloten, centraal worden gedaan. In de Republiek werkte het zo dat alle gewesten verantwoordelijk waren voor de betaling van een bepaald percentage van de gemeenschappelijke defensie-uitgaven waartoe ze in de Staten Generaal hadden besloten, maar dat het geld niet centraal binnenkwam. Dat maakte de controle erop moeilijk, net als de controle op de economisch zo gewenste begrotingsdiscipline in de eurolanden tot nu toe. Zoals de eurolanden zich niet altijd aan afspraken rond begrotingsdiscipline

12. Unie van Utrecht, art. v, http://nl.wikisource.org/wiki/Unie_van_Utrecht.

13. <http://www.cijfernieuws.nl/btw.html>.

14. Sargent, 'United States then, Europe now', 14.

15. http://ec.europa.eu/budget/explained/myths/myths_en.cfm#rof15.

menen te kunnen houden, zo meenden de gewesten van de Unie van Zeven zich ten gevolge van budgettekorten niet altijd geheel aan de afspraken over defensie-uitgaven te kunnen houden.

Natuurlijk is er ten slotte ook nog een groot verschil in de aard van de uitgaven die de schuldenlasten van beide veroorzaakten. In de Republiek waren dat vooral oorlogsuitgaven, in de Europese landen zijn het vooral uitgaven aan pensioenen, ambtenaren en zorg. Maar ondanks belangrijke verschillen tussen beide unies blijft de vraag interessant hoe de oude Republiek omging met de risico's die voortvloeiden uit de begrotingsautonomie van de provincies, en daarnaast de vraag hoe riskant die begrotingsautonomie en de daaruit voortvloeiende schuldenlast uiteindelijk voor de oude unie is geweest.

Een kleine unie als grootmacht: kosten, problemen, oplossingen

De kosten van grootmachtstatus en de groei van de schuldenlast

Dat de kleine Unie van de Zeven Verenigde Provinciën binnen de internationale verhoudingen van de zeventiende eeuw een grote mogendheid was, daaraan hoeft geen twijfel te bestaan.¹⁶ Dat dat inderdaad onvermijdelijk steeds grotere kosten met zich meebracht blijkt uit grafiek 1.

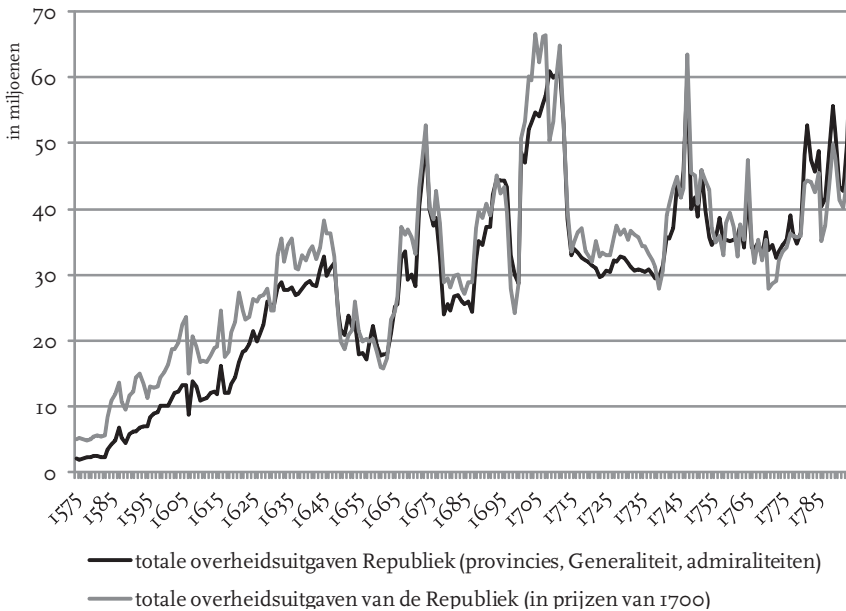
Deze grafiek biedt een overzicht van de totale overheidsuitgaven van de Republiek der Zeven Verenigde Provinciën tussen 1579 en 1795. Omdat het niveau van de consumptieprijzen in de eerste helft van de zeventiende eeuw veel lager lag dan in de tweede helft en dan in de loop van de achttiende eeuw, is ook het verloop zichtbaar gemaakt na correctie voor de fluctuaties daarin. Ook na een dergelijke prijscorrectie blijft er dus onverminderd een enorme groei in uitgaven in de loop van de zeventiende eeuw te zien.¹⁷

Grafiek 2 geeft een globaal beeld van de procentuele samenstelling van die uitgaven.

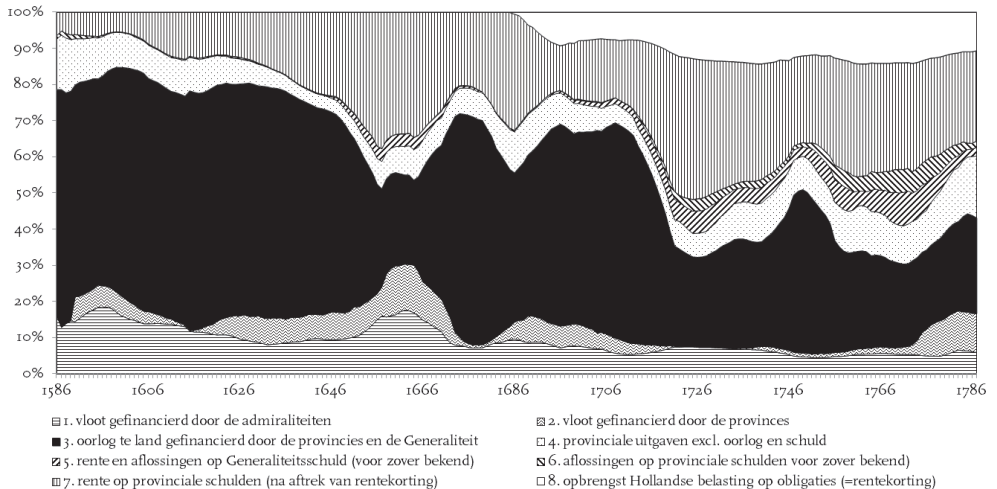
De onderste twee gedeeltes van deze grafiek tonen het aandeel aan uitgaven voor de vloot, respectievelijk uit inkomsten van de admiraliteiten en uit bijdragen van de provincies. Het zwarte deel toont het aandeel van de uitgaven voor oorlogen te land, dat dus, in afwijking van wat u misschien van deze maritieme natie had verwacht, veel groter was dan dat voor de vlootuitgaven.

16. Een aantal jaren geleden is zelfs de stelling verdedigd dat dat nog tot 1748 het geval was: O. van Nimwegen, *De Republiek der Verenigde Nederlanden als grote mogendheid: buitenlandse politiek en oorlogvoering in de eerste helft van de achttiende eeuw en in het bijzonder tijdens de Oostenrijkse Successieoorlog (1740-1748)* (Amsterdam 2002).

17. Soldijen fluctueerden in feite veel minder dan consumptieprijzen, maar waren in 1666 wel hoger dan in 1599 en in 1792 hoger dan in 1666. Zie H. Zwitzer, *'De militie van den staat.'* *Het leger van de Republiek der Verenigde Nederlanden* (Den Haag 1991) 199-203.

GRAFIEK 1 Totale overheidsuitgaven van de Republiek, 1579-1794 (in guldens)

Bronnen: [http://www.historici.nl/Onderzoek/Projecten/GewestelijkeFinancien/Verzamel-posten met aanvullende schattingen](http://www.historici.nl/Onderzoek/Projecten/GewestelijkeFinancien/Verzamel-posten%20met%20aanvullende%20schattingen); prijsindex: J.L. van Zanden; <http://www.iisg.nl/hpw/data.php#netherlands>.

GRAFIEK 2 Procentuele samenstelling van de overheidsuitgaven van de Republiek (15-jaarlijks voortschrijdende gemiddelden 1579-1794)

Bron: [http://www.historici.nl/Onderzoek/Projecten/GewestelijkeFinancien/Verzamel-posten met aanvullende schattingen](http://www.historici.nl/Onderzoek/Projecten/GewestelijkeFinancien/Verzamel-posten%20met%20aanvullende%20schattingen) (met dank aan W. Veenstra voor zijn commentaar op de schattingen voor de admiraliteiten).

Gezamenlijk vergden militaire kosten, zeker in de zestiende en zeventiende eeuw, verreweg het grootste deel van de overheidsuitgaven. Het gestippelde deel boven het zwart toont het aandeel van de uitgaven van de provincies na aftrek van die aan oorlog en aan rente en aflossingen. De resterende delen hebben alle betrekking op rentebetalingen en schuldaflossingen, eerst een smalle strook rente en aflossingen op Generaliteitsleningen, dan een smalle strook aflossingen van de provincies. Het grote deel daarboven toont het grote aandeel van de rentebetalingen van de provincies in de totale uitgaven, vooral in de achttiende eeuw. Vooral dat deel maakt dus duidelijk hoezeer de oorlogen van de Republiek niet alleen door de belastinginkomsten van de provincies, maar ook door leningen werden gefinancierd en hoezeer de schuldenlast daardoor in de loop van de tijd toenam.

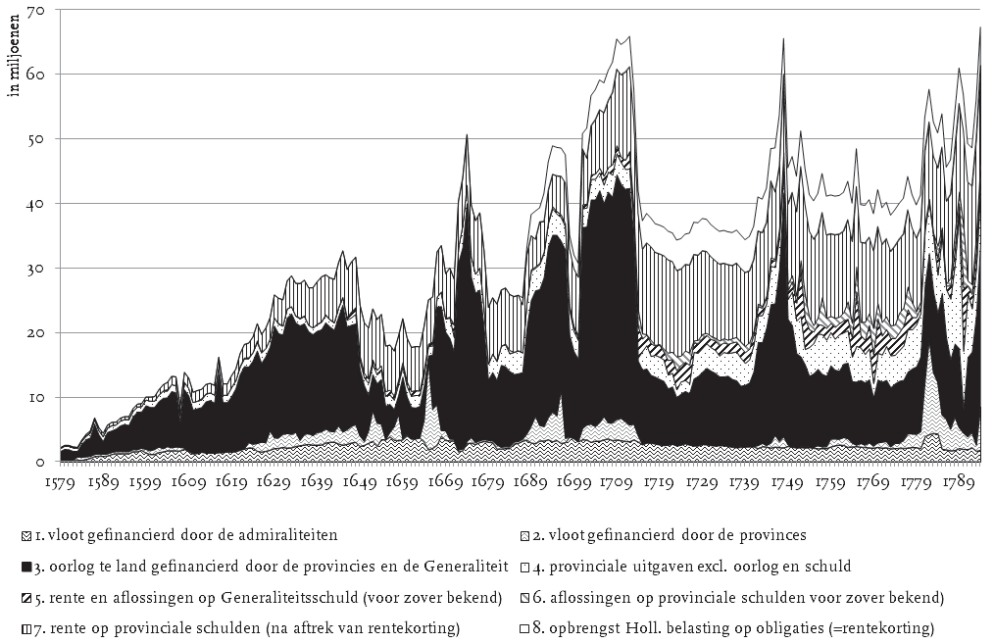
Het witte gedeelte helemaal bovenaan ten slotte laat al iets zien van de manier waarop dat probleem werd aangepakt. Formeel hoorde dat deel ook nog tot de rentelast. In feite was het het deel dat simpelweg *niet* werd betaald ten gevolge van een Hollandse belasting op schuldpapier. Als de rente op Hollandse obligaties 4 procent bedroeg, maar er tegelijk een belasting van bijvoorbeeld 1 procent, of meer, op de nominale waarde van obligaties van kracht was,¹⁸ dan kregen obligatiehouders simpelweg slechts 3 procent, of minder, rente uitbetaald. Dankzij die effectenbelasting was de grote omvang van de rentelast dus in feite een stuk kleiner. Niettemin vergde hij voor alle provincies gezamenlijk vooral in de twee decennia na de extreem dure Spaanse Successieoorlog van 1702 tot 1713, zelfs na aftrek van die Hollandse belasting, gemiddeld vaak meer dan 50 procent van de uitgaven. Heel wat meer dus dan bijvoorbeeld vandaag de dag in een land als Griekenland, waar de rentelast in 2011 ongeveer 24 procent van de uitgavenbegroting bedroeg.¹⁹

Grafiek 3 ten slotte combineert de gegevens uit grafiek 1 en 2 van zowel de omvang als de samenstelling van de overheidsuitgaven van de Republiek in één grafiek.

18. R. Liesker en W. Fritschy, *Gewestelijke financiën ten tijde van de Republiek der Verenigde Nederlanden. Deel 4 Holland* (Den Haag 2004) 372-373.

19. De gebruikelijke indicator is tegenwoordig de schuldquote: de schuld als percentage van het bruto nationaal product, die volgens de normen van de Europese Unie niet hoger dan 60 procent zou mogen worden en voor Griekenland in 2010 bijna 140 procent was. Voor de Republiek als geheel zijn er onvoldoende cijfers beschikbaar, maar op basis van schattingen van Van Zanden voor het BBP van Holland en de gegevens over Hollands schuld in E. Dormans, *Het tekort. Staatsschuld in de tijd der Republiek* (Amsterdam 1991) 65-66, 80-81 en 110-111 kan Hollands schuldquote in het eerste decennium na de Tachtigjarige Oorlog op gemiddeld ongeveer 90 procent worden gesteld en in de eerste twee decennia na de Spaanse Successieoorlog op gemiddeld meer dan 200 procent. Met dank aan J.L. van Zanden voor de beschikbaarstelling van zijn schattingen.

GRAFIEK 3 *Omvang en samenstelling van de overheidsuitgaven van de Republiek (admiraliteiten, Generaliteit, provincies), 1579-1794 (in guldens)*



Deze grafiek is op dezelfde manier van onder af opgebouwd als grafiek 2: eerst vloot en leger, dan bestuurlijke uitgaven, dan rente en aflossingen, maar illustreert duidelijker het verloop van de geschiedenis: de groeiende kosten van de Tachtigjarige Oorlog (1568-1648), de terugbetaling tijdens het Twaalfjarig Bestand (1609-1621) van Engelse hulp tijdens de oorlog, de Engelse Zeeoorlogen (1652-1654, 1665-1667, 1672-1674, 1780-1784), het Rampjaar en de daaropvolgende oorlog (1672-1678), de Negenjarige Oorlog (1688-1697) en de extreem kostbare Spaanse Successieoorlog (1702-1713) tegen Frankrijk. In de achttiende eeuw was er behalve de Vierde Engelse Zeeoorlog ook nog de Oostenrijkse Successieoorlog (1740-1747). De grafiek laat nogmaals zien hoezeer leningen op den duur beperkingen gaan stellen aan het soort uitgaven waarvoor ze nodig waren, als bevolking en economie weinig meer groeien, zoals in de Republiek in de achttiende eeuw het geval was. Als door een combinatie van vergrijzing en anti-immigratiebeleid ook de bevolking en de economie van de Europese landen te weinig meer groeien, dan zal dat in Europese landen onvermijdelijk gevolgen krijgen voor de handhaving van de sociale uitgaven.²⁰

20. De bevolking van de Republiek groeide van 1750 tot 1800 met maximaal 0,2 procent per jaar (uitgaande van een schatting van 1,9 miljoen voor 1750 en van 2,1 miljoen voor 1800, De Vries en Van der Woude, *Nederland 1500-1815*, 71). De Europese Unie van de 27

Een belangrijke kanttekening is ten slotte nog dat de grootmachtstatus van de Republiek in de zeventiende eeuw, en de daaruit voortvloeiende noodzaak om deel te nemen aan kostbare oorlogen, eerder een onbedoeld gevolg was van de welvarende economische ontwikkeling dan van een welbewust streven van de politieke elite naar internationale macht. Machtsstreven was er zeker bij sommige stadhouders. Maar toen stadhouder Willem II na afloop van de Tachtigjarige Oorlog een groot leger wilde handhaven, vond hij Amsterdam tegenover zich. Datzelfde gold voor Willem III, die in 1678 nog niet in had willen gaan op het vredesaanbod van Frankrijk in ruil voor gunstige handeltarieven. De forse daling in de oorlogsuitgaven na 1648 en na 1678 laat zien dat Amsterdam in dit soort conflicten aan het langste eind trok. Dat de Republiek tijdens het Tweede Stadhouderloze Tijdvak, dus zonder stadhouderlijke druk, toch deelnam aan de extreem dure Spaanse Successieoorlog was omdat de handel van de Republiek wederom ernstig bedreigd werd door de groeiende macht van het protectionistische Frankrijk, niet uit de behoefte om een grote mogendheid te zijn.²¹ Aan de Oostenrijkse Successieoorlog nam men alleen nog noodgedwongen en met grote tegenzin deel, als uitvloeisel van een bondgenootschap met Engeland.

Maar het buitenlandbeleid van de Unie van de Zeven bracht dus inderdaad hoe dan ook hoge kosten met zich mee, en de hamvraag bij een unie waarvan de leden begrotingsautonomie hadden, is natuurlijk: hield nu elk van de zeven provincies zich aan de in de vergaderingen van de Staten Generaal gemaakte afspraken over de noodzakelijke oorlogsuitgaven? In de verdeelsleutel die daartoe al sinds 1616 werd gehanteerd, was het aandeel voor het rijke Holland verreweg het grootst: ongeveer 58 procent, daarna kwam Friesland met bijna 12 procent, daarna de anderen met nog veel kleinere aandelen variërend van 1 tot 9 procent. Deden de provincies daadwerkelijk alle uitgaven aan leger en vloot die ze hadden toegezegd? En zo niet, wat dan? Holland was wel verreweg het belangrijkste, maar de 42 procent die de anderen gezamenlijk nog voor hun rekening moesten nemen was vanzelfsprekend niet verwaarloosbaar. Als de gewesten buiten Holland niet in staat of bereid waren om voldoende inkomsten voor de toegezegde uitgaven te realiseren, dan kon dat een serieuze bedreiging voor de Unie inhouden. Hoe werd daar in die oude unie mee omgegaan?

groeide van bijna 483 miljoen inwoners in 2000 naar ongeveer 502 miljoen in 2011. Dat is een tempo van 0,37 procent per jaar (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm>).

21. J. de Vries en A. van der Woude, *Nederland 1500-1815. De eerste ronde van moderne economische groei* (Amsterdam 1995) 780-781.

Begrotingsautonomie en begrotingstekorten

Laten we eerst het door Ankersmit aangehaalde voorbeeld van het kleine Drenthe wat nader bekijken. Het probleem met Drenthe was inderdaad dat het jaar in jaar uit minder bijdroeg aan de Unie dan de 1 procent die het moest opbrengen.²² Voortdurende aanmaningen van de Raad van State – in die tijd een soort dagelijks bestuur van de Staten Generaal – hielpen niet en in 1604, dus inderdaad in de tijd van Van Oldenbarnevelt, was het geduld van de Raad op. Maar Drenthe werd inderdaad, evenmin als Griekenland nu, niet uit de Unie gezet. Het kreeg gewoon onbetaald gebleven soldaten ingekwartierd. Die hielden daar zo huis dat het gewestelijk bestuur zich vervolgens toch maar tot het uiterste inspande om de ontbrekende 25.000 gulden bij elkaar te sprokkelen.²³

Het bleef ook daarna nog regelmatig tobben met het kleine gewest. ‘Het gelt snieuwt ons niet toe, van de bomen kan men ’t niet schudden, uiter venen niet snijden ende goudbergen hebben wij niet’ schreef Drenthe Den Haag, toen het in 1622 wederom tot betalen werd aangemaand.²⁴ De reactie van Den Haag was kortweg dat men zes leden van de Drentse elite als gijzelaars gevangen zou komen nemen als er niet betaald werd. Zoiets hielp dan wel weer, althans voor even. Na afloop van de Tachtigjarige Oorlog werd vastgesteld dat Drenthe nog ongeveer 830.000 gulden op zijn verplichtingen achterliep, ongeveer 20 procent van wat er betaald had moeten worden.²⁵ Het is niet duidelijk wat daarvan uiteindelijk nog is geïncasseerd, maar ondertussen was er in al die jaren door Drenthe ook ongeveer 3,3 miljoen gulden wél betaald. Getuigt het beleid ten aanzien van Drenthe van een grootse navolgenswaardige politieke visie op de noodzaak van behoud van eenheid? Of wijst het toch eerder op een simpele berekening dat de gehanteerde aanpak economischer was dan Drenthe prijsgeven aan Spanje?

Een relevant detail in dit verband is nog dat Drenthe weliswaar fiscaal autonoom was en geen Generaliteitsgewest, zoals Noord-Brabant, maar dat het tevens de enige provincie was zonder stemrecht in de Staten Generaal. Het werd zelfs geacht simpelweg altijd 1 procent te betalen van wat er door de Raad van State aan de Staten Generaal was *gevraagd*, in plaats van 1 procent van de bedragen waarin door diezelfde Staten Generaal was *toegestemd*. Niet alleen Drenthe, ook bijvoorbeeld Zeeland en Groningen, van wie de vastge-

22. NB. De bijdrage van Griekenland aan het Uniebudget is 2 procent. Overigens is Griekenland bij lange na niet het kleinste EU-lid. Qua omvang van zijn bijdrage was het in 2011 twaalfde van de 27.

23. S. Zijlstra, *‘Des lieven geldes isser an alle oorten gebreck’*. Een overzicht van de inkomsten en uitgaven van de landschap Drenthe tussen 1600 en 1745 (Assen 1983) 79.

24. Zijlstra, *‘Des lieven geldes’*, 76.

25. Dormans, *Het tekort*, 136.

stelde quota in de gezamenlijke uitgaven respectievelijk ruim 9 procent en bijna 6 procent waren, hadden tijdens de Tachtigjarige Oorlog jarenlange betaalachterstanden opgebouwd. De thesaurier-generaal van de Unie, wiens belangrijkste taak het was om bij te houden of de gezamenlijk afgesproken oorlogsuitgaven inderdaad werden gedaan, wist met deze twee gewesten via onderhandelen overeenstemming te bereiken over de betaling daarvan achteraf.²⁶ Met dreigementen als het gijzelen van voorname personen of het inkwartieren van onbetaalde troepen vielen de stemhebbende gewesten elkaar veel minder lastig dan het machteloze Drenthe.

Maar was nu het jarenlang onbetaald laten van soldaten ook door andere gewesten niet minstens zo riskant voor de unie van toen geweest als de gevolgen van de Griekse, Italiaanse en Spaanse tekorten dat zijn voor de unie van nu? Wat voor oplossingen voor dit probleem waren er tijdens oorlogsjaren wanneer sommige gewesten niet op tijd volledig aan hun betalingsverplichtingen wilden of konden voldoen?

Drie oplossingen voor dringende financiële tekorten

De belangrijkste kortetermijnoplossing voor het riskante onbetaald laten van soldaten waren in de oude Nederlandse Republiek de zogenaamde sollicitateurs-militair, die als een soort 'bankiers' functioneerden. Van de Raad van State kregen legerkapiteins een assignatie waarop stond vermeld bij welk belastingontvangerkantoor ze het geld voor de betaling van hun soldaten konden ophalen. Maar dat kantoor was niet alleen soms ver weg, het was bovendien niet zeker of de ontvanger voldoende geld in kas had op het moment dat de kapitein langskwam. Kapiteins gaven die assignaties daarom in de regel aan een sollicitateur-militair die bereid was te zorgen voor tijdige betaling van de soldaten, onder voorwaarde dat hij rente zou genieten over de periode tussen het moment dat hij de soldaten had betaald en het moment dat het benodigde geld bij de ontvanger beschikbaar was. Om die rente te kunnen betalen namen de kapiteins per compagnie dan wat minder soldaten in dienst, zodat de sollicitateurs meer zouden krijgen dan ze in feite aan soldijen hadden hoeven betalen.

Dit fenomeen bestond al aan het einde van de zestiende eeuw. Gezien het grote belang van een tijdige betaling van soldaten werd het bestaan ervan getolereerd, maar gezien de risico's voor de werkelijke omvang van het leger moesten deze financiers in de loop van de tijd wel overheidsbemoeienis gaan dulden. Holland beperkte bijvoorbeeld in 1681 de rente die sollicitateurs in reke-

²⁶ R. Sprenger, 'De thesaurier generaal', in: J. de Smidt e.a. (eds.), *Van tresorie tot thesaurier-generaal. Zes eeuwen financieel beleid in handen van een hoge Nederlandse ambtenaar* (Hilversum 1996) 137-225, aldaar 156.

ning mochten brengen tot maximaal 5,2 procent per jaar.²⁷ In de jaren twintig van de zeventiende eeuw, vlak na het einde van het Twaalfjarig Bestand, had die maar liefst 12 procent bedragen. In 1727 werd voorts besloten dat het totale aantal sollicitteurs in de Republiek maximaal 28 mocht zijn, waarvan 14 in Holland, waarschijnlijk zowel om de controle op hen te vergemakkelijken als om te bevorderen dat alleen personen met voldoende kapitaalcracht om de betalingen lang genoeg vol te houden de positie zouden verwerven.²⁸

Er waren nog twee andere oplossingen voor gewesten die niet bijtijds voldoende inkomsten wisten te realiseren voor de uitgaven waartoe ze zich hadden verplicht. Een daarvan was dat Holland bijsprong. Volgens de zeventiende-eeuwse geschiedschrijver Lieuwe van Aitzema (1600-1667) was de Generaliteit ten gevolge van de wanbetalingen van de andere provincies zelfs volkomen afhankelijk van Holland geworden.²⁹ Dat was wel wat overdreven. Holland zelf berekende dat het tussen 1586 en 1648 ruim 21 miljoen gulden had 'overbetaald'.³⁰ Dat lijkt misschien veel, maar het kwam verrassend genoeg neer op gemiddeld niet meer dan zo'n 5 procent van wat Holland in die jaren in totaal aan generale lasten betaalde, en op ongeveer 3 procent van de totale zogenaamde 'generale' lasten van de Republiek.³¹

De grafieken 2 en 3 hierboven gaven ten slotte al een indicatie dat er nog een derde manier heeft bestaan om te voorzien in dreigende betaalachterstanden. Niet alleen de provincies, maar ook de Unie zelf – de 'Generaliteit' zoals hij vaak werd aangeduid – ging zo nodig leningen aan door de uitgifte van Generaliteitsobligaties. Unieobligaties waren er in de oude unie dus al.³² Voor de periode 1621-1649 is bijvoorbeeld bekend dat toen in totaal bijna 8 miljoen gulden door de Generaliteit voor het algemeen belang is geleend.³³

27. W. Fritschy en R. Liesker, 'Overheidsfinanciën, kapitaalmarkt en "institutionele context" in Holland en Overijssel tijdens en na de Spaanse Successie-oorlog', in: C.A. Davids e.a. (eds.), *Kapitaal, ondernemerschap en beleid* (Amsterdam 1996) 165-197, aldaar 180; Zwitser, 'De militie van den staat', 91-98.

28. Zwitser, 'De militie van den staat', 96.

29. Dormans, *Het tekort*, 135 (een verwijzing naar de pagina in het – omvangrijke – werk van Aitzema ontbreekt).

30. Nationaal Archief, arch. nr. 1.10.42, archief vd Hoop, inv. nr. 93, 'Balance van betalingen bij de provincie van Hollandt en Westvrieslant op de volgende jaren gedaan: ongeveer de helft ten behoeve van het leger, ongeveer een derde voor de vloot en de rest in verband met andere onkosten.

31. Holland had daarmee tijdens de Tachtigjarige Oorlog ongeveer 7 procent voor zijn rekening genomen van het bedrag dat eigenlijk door andere gewesten betaald had moeten worden.

32. In de Europese Unie zijn die momenteel nog beperkt tot de obligaties van de tijdelijke *European Financial Stability Facility* op basis van de garanties van de zeventien eurolidstaten (<http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>).

33. Dormans, *Het tekort*, 139. Blijkens M. 't Hart, *In quest for funds. Warfare and state formation in the Netherlands, 1620-1650* (dissertatie Leiden 1989) 112 was bijna 40 procent

Dat was niet heel veel in vergelijking met de meer dan 100 miljoen aan leningen waarmee het gewest Holland in hetzelfde tijdsbestek een deel van zijn uitgaven financierde, maar het moet, net als de voorschotten van de sollicitateurs-militair en de 'overbetalingen' van Holland, wel als een soort smeerolie hebben gefunctioneerd waarmee zaken gaande konden worden gehouden als ze vast dreigden te lopen. Het bedrag waarvoor de Generaliteit voor dit doel Generaliteitsobligaties wist te slijten kwam neer op ongeveer 5,5 procent van het bedrag dat de provincies buiten Holland in totaal eigenlijk hadden moeten bijdragen.

De vraag is dan nog wel op grond waarvan mensen voldoende vertrouwen hadden in Generaliteitsobligaties om bereid te zijn daarin te beleggen, terwijl er toch relatief weinig geld in de centrale Uniekas binnenkwam, omdat de gewesten immers zelf de uitgaven deden die ze op zich hadden genomen. Voor de periode tot 1621 is het simpele antwoord daarop dat het rijke Holland zich garant stelde.³⁴ Maar toen de oorlog tegen Spanje in 1621 werd hervat, eiste Holland, in ruil voor de bereidheid om de rente op Generaliteitsleningen voor zijn rekening te blijven nemen, een even grote vermindering van zijn aandeel in de legerlasten op. Dat zou betekenen dat de gewesten buiten Holland in sterkere mate dan voorheen werden opgepadeld met juist die betalingen die altijd het dringendst waren. Het is bekend dat in ieder geval Utrecht zich tegen deze Hollandse eis verzette.³⁵ Een lijst van Generaliteits-schulden sinds 1599 tot 1670 laat zien dat in ieder geval sinds 1628 de rente op Generaliteitsleningen in binsel werd verdeeld over alle gewesten.³⁶

In de tweede helft van de zeventiende eeuw werd het geleidelijk aan zelfs zo dat de gewesten zonodig rechtstreeks aan de Generaliteit konden verzoeken om leningen voor hen af te sluiten in ruil voor de belofte de benodigde bedragen voor de rente aan de Generaliteit te zullen afdragen. Voor de Generaliteit was het gemakkelijker geworden om zich een schuldenlast te permitteren, nadat in 1648 in het belangrijkste Generaliteitsgewest Brabant een nieuw belastingstelsel was ingevoerd. Daardoor waren de eigen inkomsten van de Generaliteit uit de belastingopbrengsten van de Generaliteitslanden gestegen tot meer dan een miljoen gulden per jaar.³⁷ De rente op Generaliteitsobligaties daalde nu zelfs naar die van het kredietwaardigste gewest Holland: in 1650 kon hij vrijwillig worden gereduceerd van 6,75 procent naar 5

gegaan naar betalingen aan soldaten en legerbenodigdheden, ongeveer 10 procent naar de vloot, ongeveer 25 procent naar kosten voor fortificatiewerkzaamheden en 25 procent naar uiteenlopende zaken.

34. Dormans, *Het tekort*, 139.

35. 't Hart, *In quest for funds*, III.

36. Dormans, *Het tekort*, 139, vergelijk noot 32.

37. A. Kappelhof, *De belastingheffing in de Meijerij van Den Bosch gedurende de Generaliteitsperiode (1648-1730)* (Tilburg 1986) 79, 286.

procent, net als in Holland al sinds 1640, en in 1657 naar 4 procent net als in Holland sinds 1655, hoewel in oorlogstijd soms ook wel weer moest worden overgegaan tot de verkoop van hogerrentend schuldpapier.³⁸ Vooral tijdens de drie grote oorlogen tegen Frankrijk sinds 1672 is de oplossing van de Generaliteitsleningen een vitaal aanvullend hulpmiddel geweest voor de overheidsfinanciën van de Republiek. De Generaliteitsschuld groeide vanaf 1670 van ruim 16 naar ruim 61 miljoen gulden in 1715, niet zoveel als die van Holland, maar wel bijna net zoveel als die van alle andere gewesten gezamenlijk.³⁹

Met die forse toename bleek toch een te groot risico te zijn genomen. De betaling van de rente op door de Generaliteit voor hen aangegeven leningen bleek na 1713 bij de gewesten namelijk in het geheel geen prioriteit meer te genieten, en de inkomsten uit de Generaliteitslanden van ruim een miljoen gulden boden de Generaliteit op geen stukken na voldoende soelaas bij renteverplichtingen van 2,7 miljoen gulden. Het betaalkantoor van de Unie moest in 1715 negen maanden lang gesloten blijven omdat er geen geld meer was, in feite een soort bankroet van de Unie dus. De oplossing werd dat de gewesten beloofden weer te gaan betalen, op voorwaarde dat ze een fikse rentekorting mochten inhouden.⁴⁰ Dat was dus een soortgelijke oplossing als in Holland allang werd gehanteerd met de genoemde belasting van een tweehonderdste penning (0,5 procent of meer op de waarde van effecten).⁴¹ Sindsdien zijn er door de Generaliteit geen nieuwe leningen meer ten behoeve van de Republiek of ten behoeve van afzonderlijke gewesten afgesloten. De gewesten bleken in de achttiende eeuw voor leningen nog wel in Holland terecht te kunnen.⁴²

De schuldsanering van 1715

Dat de provincies het na 1713 lieten afweten qua renteverplichtingen bij de Generaliteit valt te verklaren uit de prioriteit die ze kennelijk toen gaven aan een oplossing van hun eigen financiële problemen. Niet alleen in het rijke Holland, ook in de andere provincies was het immers al in de zeventiende eeuw in toenemende mate mogelijk gebleken om overheidsinkomsten niet alleen te realiseren door belastingen, maar ook door leningen voornamelijk bij de eigen inwoners. Sinds ongeveer de jaren zestig van die eeuw kon dat

38. Dormans, *Het tekort*, 141, 145.

39. In Holland in dezelfde periode overigens van 128 naar 310 miljoen gulden, dus daar met maar liefst 182 miljoen. In de overige gewesten *gezamenlijk* naar schatting met ongeveer 50 miljoen gulden.

40. Een korting van 1 procent van de nominale waarde van de schuld. Voor 4 procent-Generaaliteitsschuld kwam dat dus neer op een korting van 25 procent op het rentebedrag. Dormans, *Het tekort*, 148.

41. Dormans, *Het tekort*, 152.

42. Liesker en Fritschy, *Gewestelijke financiën Holland*, 292, 294.

zelfs vaak al tegen 4 procent, net als in Holland, hoewel in Holland – en in Zeeland⁴³ – de werkelijke rente sinds de jaren zeventig altijd lager lag ten gevolge van de genoemde effectenbelasting die in feite een rentekorting inhield.

In een gewest als Utrecht was de schuldenproblematiek in 1715 werkelijk extreem geworden. Dat stond niet los van het feit dat Utrecht tussen 1694 en 1713 een nogal exorbitant deel van zijn leningen had binnengehaald door de verkoop van lijfrentes, waarop toen 9 of 10 procent rente moest worden betaald, in plaats van, zoals in andere gewesten, ook voor een groot deel op losrentes die meestal verkocht konden worden tegen 4 of 5 procent rente.⁴⁴ Nu is het natuurlijk aannemelijk dat het in tijden van oorlog, en zeker naarmate een oorlog langer duurde, moeilijker werd om laagrentende leningen geplaatst te krijgen, maar de mate waarin Utrecht van 1694 tot 1715 veel meer aan lijfrentes dan aan losrentes had verkocht was wel extreem in vergelijking met wat we bij andere provincies kunnen constateren. Het lijkt er toch haast op dat de Utrechtse Statenvergadering jarenlang de burgers verblijd heeft met de mogelijkheid om hoogrentende lijfrentes te kopen, net zoals de Griekse regering burgers jarenlang ter wille is geweest met het creëren van veel meer ambtenarenbanen en veel lagere pensioenleeftijden dan de overheidsinkomsten toelieten. In 1714 was het in Utrecht zelfs zover gekomen dat alleen al de renteverplichtingen op de provinciale schuld bijna 2 miljoen gulden bedroegen, terwijl de totale provinciale inkomsten maar 1,9 miljoen gulden waren.⁴⁵ De simpele oplossing die in Utrecht werd gehanteerd om de begroting in 1715 weer enigszins op orde te krijgen, was een drastische reductie van de beloofde rentes. Vanaf 1715 werd nog slechts 1,2 miljoen aan rente betaald. Lijfrentebezitters ouder dan veertig jaar, voor wie de lijfrente waarschijnlijk dus een soort oudedagsvoorziening was, mochten nog 7 pro-

43. W. Veenstra, *Gewestelijke financiën ten tijde van de Republiek der Verenigde Nederlanden. Deel 7 Zeeland* (Den Haag 2009) 189.

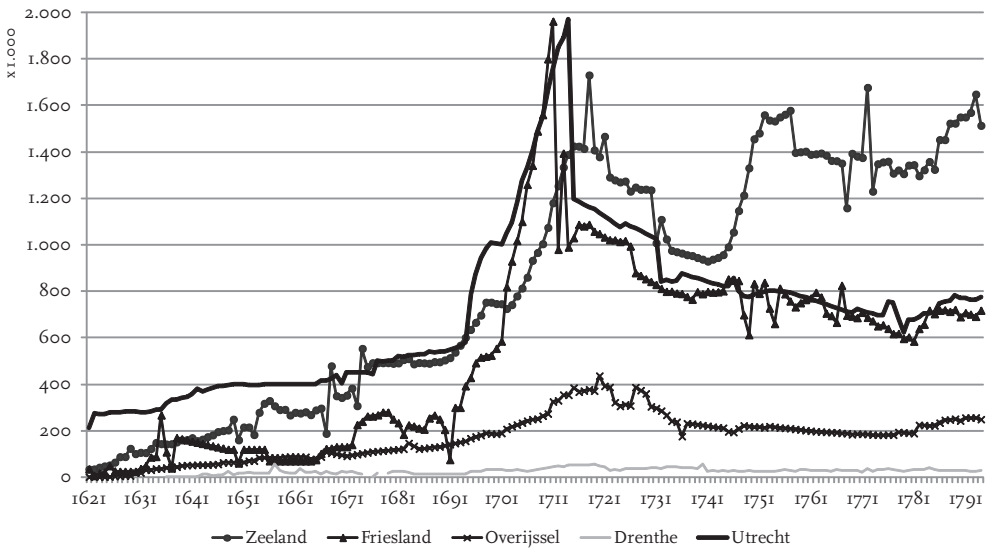
44. In Utrecht was beleggers voor maar liefst 78 procent van het tussen 1694 en 1714 in totaal aan leningen gevraagde bedrag van bijna 20 miljoen de mogelijkheid geboden om in lijfrentes te beleggen (S.W. Verstegen, *Gewestelijke financiën ten tijde van de Republiek der Verenigde Nederlanden. Deel 5 Utrecht* (Den Haag 2006) 110). In Friesland in diezelfde periode maar voor 27 procent van een gevraagd bedrag van ruim 23 miljoen (C. Trompetter, *Gewestelijke financiën Deel 6 Friesland* (Den Haag 2007) 188-190. In Overijssel was 51 procent van de 2 miljoen gulden aan leningen in deze periode afkomstig van losrentes, 49 procent van verkoop van lijfrentes (W. Fritschy, *Gewestelijke financiën Deel 1 Overijssel* (Den Haag 1996) 217-219. Voor het rentepercentage op lijfrentes zie Dormans, *Het tekort*, 145. Ook in Holland was de rente op lijfrentes in 1694-1697 9 procent (Liesker en Fritschy, *Gewestelijke financiën Holland*, 382).

45. Verstegen, *Gewestelijke financiën Utrecht*, 57, 165 (het niveau van de inkomsten komt overeen met dat voor latere jaren; hernieuwd archiefonderzoek leerde dat ook de voor 1714 vermelde extreme hoogte van de rentelast inderdaad correct is).

cent rente trekken, de rest kreeg voortaan nog maar 3,5 procent in plaats van 9 of 10 procent.⁴⁶

De totale ontwikkeling van de rentelast in Utrecht en enkele andere provincies sinds 1621, toen de oorlog met Spanje weer moest worden hervat, is te zien in grafiek 4.

GRAFIEK 4 *Rentebetalingen op provinciale schulden, 1621-1794 (in guldens)*



De doorgaande zwarte lijn toont het verloop van de rentelast in Utrecht. De grafiek laat tevens zien dat de rentelast in Friesland, een groter en rijker gewest dan Utrecht, ook zonder een dergelijk groot aandeel van dure lijfrentes in 1711 sterk was opgelopen, hier tot 75 procent van de inkomsten, en dat men hier tot een zelfs nog drastischer ingreep had besloten om de begroting weer op orde te krijgen. Niet in alle gewesten is het nodig geweest om zulke drastische maatregelen te nemen voor het probleem van de overall sterk gestegen schuldenlast. Vanzelfsprekend bracht het einde van de oorlog in 1713 daarnaast ook een forse reductie van de militaire uitgaven met zich mee. De vaak uit buitenlanders bestaande troepen van toen konden, als ze betaald waren, heel wat gemakkelijker worden afgedankt dan een teveel aan binnenlandse ambtenaren en gepensioneerden van nu. Nog onbetaald gebleven solliciteurs-militair konden tevreden worden gesteld met een tijdelijk wat hoger rentepercentage.⁴⁷

46. Resolutie van de Staten van Utrecht d.d. 31 mei 1714, met dank aan Joost Jonker van de Universiteit van Utrecht voor deze informatie.

47. In Overijssel begonnen de solliciteurs in 1709 6 procent rente te eisen, omdat ze in dit gewest toen inmiddels langer dan twee jaar op de uitbetaling van een assignatie bleken

Voor de vergelijking met nu is het ten slotte van belang te benadrukken dat het gewestelijke schuld papier in de Republiek vermoedelijk voor verreweg het grootste deel in handen was van mensen in het eigen gewest. Dat maakte het doorvoeren van zulke rentereducties waarschijnlijk toch minder riskant met het oog op de mogelijkheid om in de toekomst nog leningen te krijgen, dan wanneer ze in handen van buitenlanders waren geweest.⁴⁸ In geval van een nieuwe oorlog zouden eigen ingezetenen immers vermoedelijk toch wel weer van de noodzaak te overtuigen zijn om over de brug te komen.

In tegenstelling tot de huidige buitenlandse banken met Griekse, Italiaanse en Spaanse obligaties waren obligatiehouders in de Republiek bovendien in het geheel niet geïnteresseerd in de vraag of de aangegane schuld ooit nog wel afgelost konden worden. Obligaties en losrentes waren in beginsel permanent. Ze konden wel worden geconverteerd tegen lagere rentes, maar overheden waren niet genoodzaakt bestaande schulden weer te herfinancieren tegen hogere rentes, zoals de schuldenlanden nu. Dat gaf stabiliteit. Het was beleggers zelfs erg onwelkom als er werd afgelost, zoals later in de achttiende eeuw wel mondjesmaat zou gebeuren, want er waren erg weinig andere simpele en veilige beleggingsmogelijkheden.

Wat een vergelijking tussen beide unies dus ook duidelijk maakt, is dat in de complexere en veel sterker onderling verweven samenlevingen van nu de simpele en logische oplossingen van voorheen inmiddels minder gemakkelijk te realiseren zijn. Niettemin roept de vergelijking toch de vraag op wie er in het Europa van nu baat bij zouden hebben als alle EU-lidstaten werkelijk op grote schaal schuld zouden gaan aflossen om de magische schuldquote van 60 procent te benaderen, en wie niet.

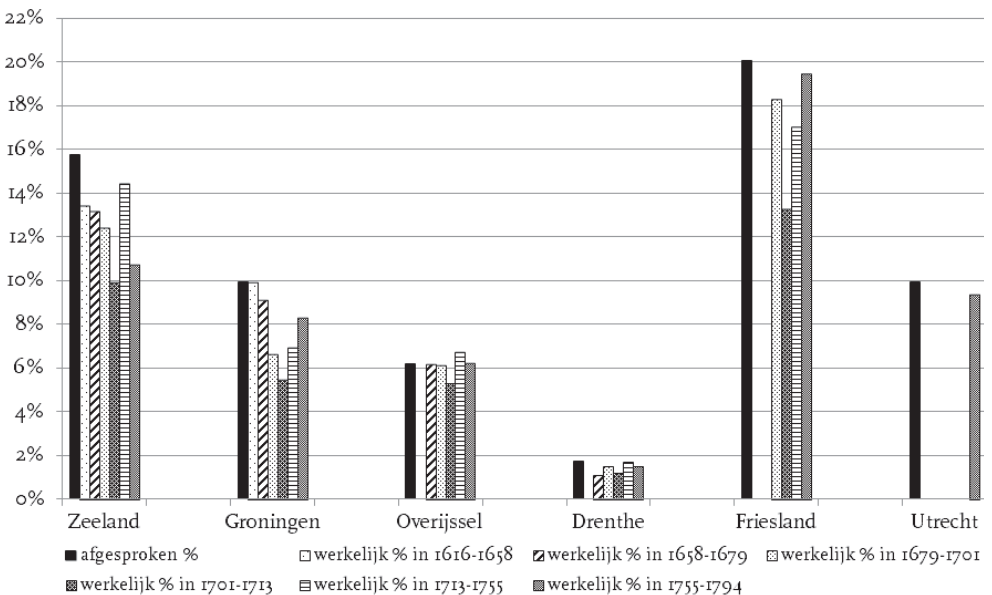
te moeten wachten. De Staten van Overijssel voelden zich genoodzaakt daarmee akkoord te gaan, maar besloten wel dat ze die zogenaamde 'na-interessen' dan beter zelf konden betalen dan dat ze de legerkapiteins de vrijheid lieten om (nog) minder soldaten in dienst te houden: Fritschy en Liesker, 'Overheidsfinanciën, kapitaalmarkt en "institutionele context"', 183.

48. Af en toe probeerden provincies wel, en vaak met succes, om leningen in Holland geplaatst te krijgen, als het in het eigen gewest niet lukte, of om goedkoper uit te zijn. Voor Friesland waren gegevens beschikbaar waaruit blijkt dat van de bijna 43 miljoen gulden aan leningen waartoe tussen 1618 en 1715 was besloten, men ruim 4,3 miljoen geprobeerd heeft in Holland te plaatsen, dat is dus ongeveer 10 procent. Trompetter, *Gewestelijke financiën Friesland, 185-190*. De afhankelijkheid van Holland voor het geplaatst krijgen van leningen werd kennelijk als klein genoeg gezien (de afdanking van legercompagnieën ontlastte de begroting fors), en de noodzaak om de begroting op orde te krijgen was groot genoeg om, zoals Friesland deed, houders in Holland van Friese stukken zelfs helemaal niet meer uit te betalen, waarmee het vanzelfsprekend voor jaren zijn mogelijkheden om nog in Holland te lenen verspeelde (vriendelijke mededeling van Joost Jonker).

Is de 'Unie van de Zeven' ten onder gegaan aan de begrotingsautonomie van de provincies?

Maar als historica beperk ik me verder tot mijn derde en laatste vraag of niet juist in de achttiende eeuw is gebleken hoe desastreus de begrotingsautonomie van de gewesten voor de oude Republiek der Verenigde Provinciën is geweest. Is de Republiek uiteindelijk ten onder gegaan aan wat vaak genoemd wordt zijn 'institutionele onvermogen' om nog voldoende geld voor de defensie bij elkaar te krijgen, omdat er te veel leningen waren afgesloten en omdat met name de gewesten buiten Holland onvoldoende bereid waren om inkomsten te genereren om aan aangegane uitgavenverplichtingen voldoen?⁴⁹ Voor een antwoord op deze vragen geeft om te beginnen grafiek 5 een samenvattende indruk van de mate waarin de provincies hun afspraken voor defensieuitgaven niet nakwamen, voor zover dat op basis van de beschikbare gegevens mogelijk was.

GRAFIEK 5 Daadwerkelijke oorlogsuitgaven (voor zover bekend) van zes provincies in % van die van Holland, in zes periodes, vergeleken met het % voortvloeiend uit de in 1616 overeengekomen afspraak over het aandeel van elke provincie



Bron: <http://www.historici.nl/Onderzoek/Projecten/GewestelijkeFinancien/Verzamelposten>.

49. J. Hovy, 'Institutioneel onvermogen in de achttiende eeuw', in: *Algemene Geschiedenis der Nederlanden* 9 (Bussum 1980) 126-138; A. van Riel en J.L. van Zanden, *Nederland 1780-1914. Staat, instituties en economische ontwikkeling* (Meppel 2000) 48-57; De Vries en Van der Woude, *Nederland 1500-1815*, 788.

De eerste zwarte staaf geeft voor elk van zes van de gewesten aan welk aandeel het betreffende gewest – volgens de sinds 1616 daarover bestaande afspraken – in de ‘generale lasten’ diende te nemen, uitgedrukt in procenten van het aandeel van Holland.⁵⁰ De staven daarnaast laten voor elk gewest, voor zover de gegevens beschikbaar waren, voor zes opeenvolgende perioden zien hoe groot dat percentage voor de feitelijke uitgaven was. Die volgende staven blijken vrijwel altijd korter dan de eerste zwarte staaf, wat betekent dat het betaalgedrag van de gewesten inderdaad altijd achterbleef op wat de bedoeling was.

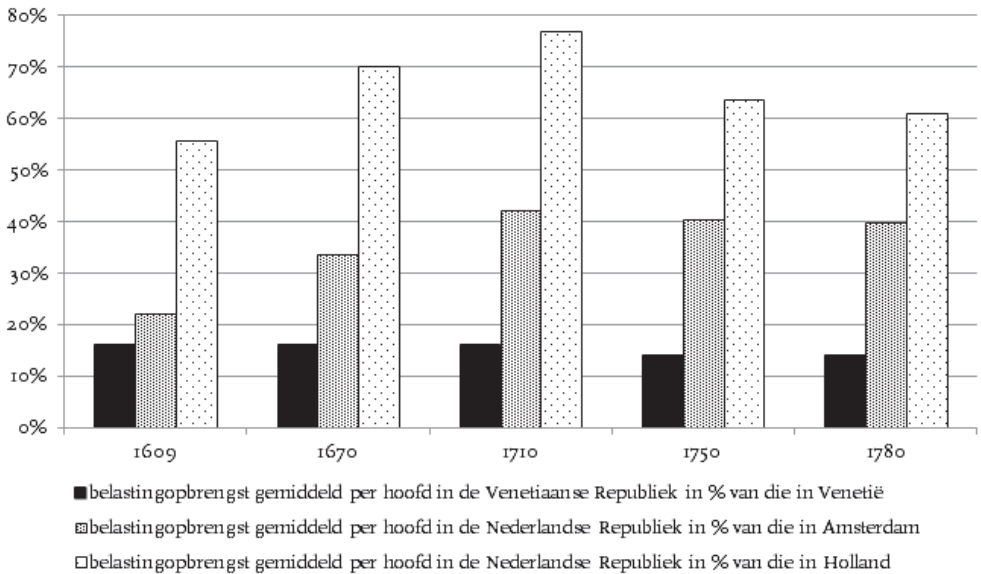
Ik wil nu eerst de kanttekening maken dat het lijkt alsof de gewesten het tijdens de Spaanse Successieoorlog enorm hebben laten afweten, maar dat niettemin uit grafiek 3 bleek hoeveel er al met al wél betaald is en dat uit grafiek 4 bleek hoeveel de gewesten zijn gaan lenen om althans zo goed mogelijk aan hun verplichtingen te voldoen. Een tweede kanttekening bij deze grafiek is dat het betaalgedrag van de provincies buiten Holland in de loop van de achttiende eeuw kennelijk weer behoorlijk aantrok. Zeeland is daarop eigenlijk de enige duidelijke uitzondering. Maar in 1792, toen er na bijna twee eeuwen een herziening van de verdeelsleutel van 1616 tot stand kwam, bleken de gewesten het erover eens te zijn dat Zeeland inmiddels inderdaad relatief veel te zwaar belast was geraakt. Er kwam overeenstemming dat het aandeel van Zeeland meer dan gehalveerd diende te worden.⁵¹

Ik ga nog twee andere kanttekeningen maken, maar dan nu aan de hand van een vergelijking van de Nederlandse Republiek met twee andere staten in de vroegmoderne tijd: de Venetiaanse Republiek en Engeland. Ik begin met de Venetiaanse Republiek, die niet alleen bestond uit de stad Venetië, maar ook nog uit een overzees territorium, en een achterland in Italië zelf met een flink aantal vrij grote steden zoals Verona, Padua, Bergamo en andere. De Venetiaanse Republiek was qua aantal inwoners iets groter dan de Nederlandse Republiek, met in 1770 ongeveer 2,3 miljoen tegenover ongeveer 2 miljoen inwoners in de Nederlandse Republiek. Maar een belangrijk verschil tussen beide is dat de Venetiaanse Republiek niet het resultaat was van een bondgenootschap ten behoeve van een gezamenlijk doel, maar simpelweg van veroveringen door de stad Venetië. In tegenstelling tot Amsterdam was Venetië daardoor oppermachtig en de veroverde regio’s en steden hadden in het geheel geen financiële zeggenschap. Je zou denken dat de centrale macht er in zo’n situatie naar zou streven de overwonnen streken en steden zo zwaar mogelijk te belasten. Maar kennelijk was dat niet zo eenvoudig. In onderstaande grafiek heb ik vergeleken hoe de belastingopbrengsten per hoofd over het territorium van beide republieken waren verdeeld voor enkele jaren waarvoor de gegevens beschikbaar waren.

50. Groningens officiële ‘quote’ (= aandeel) was bijvoorbeeld 5,83 procent, dat van Holland 58,3 procent, dus Groningens afgesproken aandeel was 10 procent van dat van Holland.

51. Zwitzer, *De militie*, 80.

GRAFIEK 6 De relatief geringe belastingopbrengst gemiddeld per hoofd in de staat als geheel in vergelijking met die in het centrum van de staat in de Venetiaanse Republiek en de Nederlandse Republiek



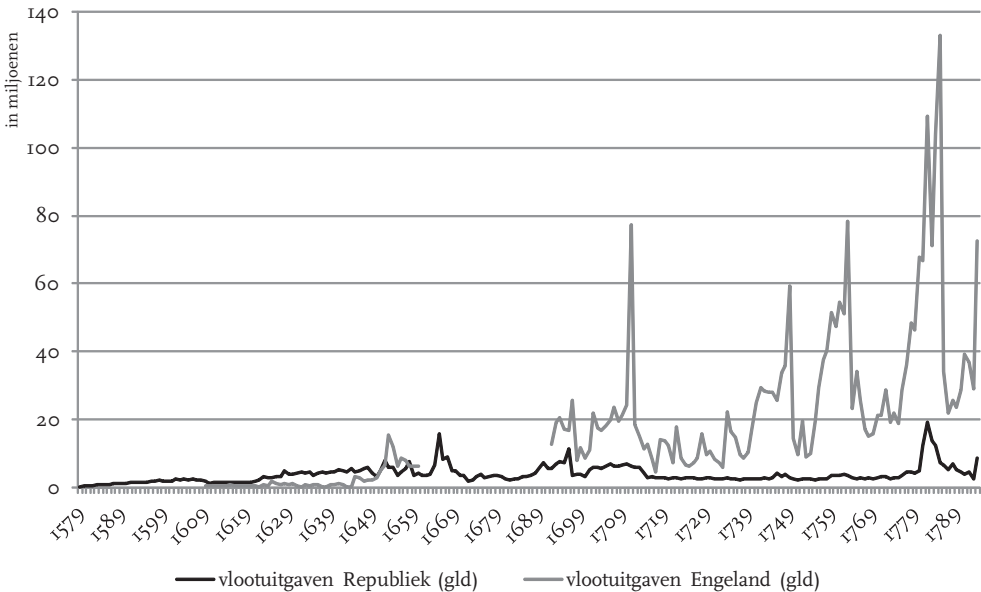
Bronnen: Een verantwoording van de bronnen waarop deze grafiek is gebaseerd zal te vinden zijn in mijn boek in wording: *The viability of a federal state. Public finance in the Dutch Republic in comparative perspective.*

Grafiek 6 toont dat er in de Venetiaanse Republiek een veel sterkere discrepantie was dan in de Nederlandse Republiek tussen wat er in de hoofdstad per hoofd van de bevolking gemiddeld aan belastingen binnenkwam en in de republiek als geheel. Dat was het geval, ook al ging de stad Venetië vooral in de achttiende eeuw economisch erg achteruit, terwijl het platteland en de andere steden toen juist welvarender werden. Het lijkt zo bezien dus niet onmogelijk dat het feit dat de provincies in de Nederlandse Republiek financieel autonoom waren gebleven, in combinatie met het feit dat de leden van deze kleine unie een gemeenschappelijk doel en als gemeenschappelijk ervaren belangen hadden, ertoe heeft bijgedragen dat de Nederlandse Republiek toch beter in staat is geweest om ook buiten Holland belastinggelden aan de ingezetenen te onttrekken dan de financieel gecentraliseerde Venetiaanse Republiek.

Mijn tweede vergelijking geldt Engeland (inclusief Wales), een veel grotere staat met een aantal inwoners dat in de achttiende eeuw groeide van 5,4 tot 9,2 miljoen (inclusief Schotland tot 10,9 miljoen). In de Republiek groeide dat aantal toen hoogstens van ongeveer 1,9 tot 2,1 miljoen inwoners. In tegenstelling tot de Venetiaanse Republiek waar alleen mannen van elitefamilies uit Venetië zelf deel uit konden maken van de Grote Raad, die

zeggenschap had over belangrijke financiële besluiten, bestond in Engeland het parlement niet alleen uit mannen uit Londen, maar net als in de Nederlandse Staten Generaal uit elitefamilies uit het hele land. Het belangrijke verschil met de Republiek was hier vanzelfsprekend dat dit parlement over een nationale begroting én nationale belastingen kon stemmen en bovendien bij gewone meerderheid van stemmen. Grafiek 7 laat de vlootuitgaven in beide staten zien die daarvan tijdens de Vierde Engelse Zeeoorlog het gevolg waren, omgerekend in Nederlandse guldens.

GRAFIEK 7 *Vlootuitgaven in de Republiek en in Engeland, 1579 (1609)-1794 (in guldens)*

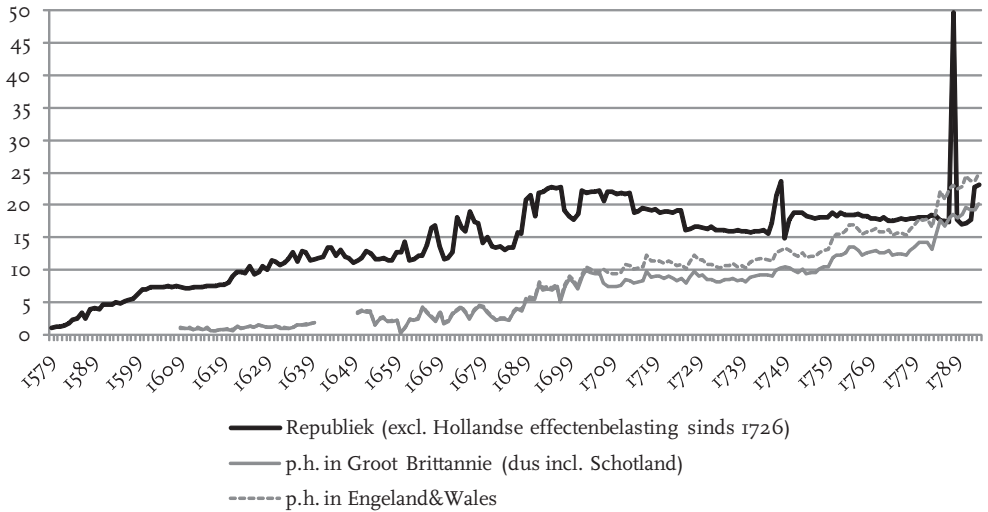


Bronnen: Een verantwoording van de bronnen waarop deze grafiek is gebaseerd zal te vinden zijn in mijn boek in wording: *The viability of a federal state. Public finance in the Dutch Republic in comparative perspective.*

Deze grafiek stelt de vraag aan de orde of een andere institutionele structuur de Republiek ooit in staat had kunnen stellen om soortgelijke bedragen aan de vloot te besteden als Engeland tijdens die oorlog bleek te kunnen doen. Engeland had in die tijd niet alleen een meer dan vier keer zo grote bevolking, maar was als eiland bovendien veel meer dan de Republiek een echte zeemogendheid, waar verhoudingsgewijs veel minder aan landlegers besteed hoefde te worden. Het enorme bedrag aan vlootuitgaven dat Engeland zich inmiddels bleek te kunnen permitteren maakt het erg onwaarschijnlijk dat de riskante aspecten van de begrotingsautonomie van de provincies de reden zijn geweest dat Nederland niet meer tegen Engeland was opgewassen, ook al liet in het bijzonder het betaalgedrag van de landgewesten voor vlootuitgaven

inderdaad wel te wensen over. Maar zelfs als alles was betaald en zelfs als ook nog het volledige bedrag dat in deze jaren aan rente op schulden betaald moest worden beschikbaar zou zijn geweest voor oorlogsuitgaven, dan nog zou het bedrag dat Engeland aan zijn marine kon besteden veel groter zijn geweest. In aanvulling hierop laat grafiek 8 ook nog een vergelijking van de overheidsinkomsten per hoofd van de bevolking van beide staten zien.

GRAFIEK 8 *Douane- en belastingopbrengsten per hoofd in Groot-Brittannië (Engeland) en de Republiek, 1579 (1609)-1794 (in guldens)*



Bronnen: Een verantwoording van de bronnen en schattingen waarop deze grafiek is gebaseerd zal te vinden zijn in mijn boek in wording: *The viability of a federal state. Public finance in the Dutch Republic in comparative perspective.*

Deze grafiek laat zien hoeveel hoger de belastingopbrengsten per hoofd, zeker tot ongeveer 1780, altijd zijn geweest in de Republiek ten opzichte van Engeland, ondanks het feit dat de unie een zeer zwak centraal gezag had. Een zeer zware vermogensheffing in 1788 van 4 procent, vooral bestemd voor de redding van de Verenigde Oost-Indische Compagnie na de grote schade die haar was toegebracht door de Vierde Engelse Zeeoorlog, maakte eenmalig in de Republiek zelfs nog een verdubbeling van het belastingniveau mogelijk. Maar zelfs een langduriger verdubbeling van het belastingniveau, als die al mogelijk zou zijn geweest, zou niet voldoende zijn geweest om eenzelfde bedrag aan vlootuitgaven als in Engeland te realiseren. Het probleem van de Nederlandse Republiek was dus niet dat deze een *unie* met een zwakke centrale macht was, het probleem van de Unie van de Zeven Verenigde Provinciën was dat deze unie binnen de toenmalige internationale verhoudingen qua bevolkingsaantal simpelweg te *klein* was geworden om militair nog tegen

grotere staten opgewassen te zijn. Dat dit land in de negentiende eeuw weer een onafhankelijke staat werd en zelfs zijn Indische koloniën weer van Engeland terugkreeg, was in hoofdzaak te danken aan het belang dat Engeland daarbij meende te hebben.

De omzetting van de federale *ancien régime*-republiek in een parlementaire eenheidsstaat was niet het onvermijdelijk noodzakelijke gevolg van de financiële problemen van een unie, die verzwakt werd door de begrotingsautonomie van de leden, maar van binnenlandse politieke strijd voor meer democratie, in combinatie met Franse interventie. Misschien is het goed om daar nog aan toe te voegen dat de financiële problemen van Nederland pas werkelijk een toppunt zouden bereiken toen Willem 1 27 jaar koning was geweest van een parlementaire monarchie naar Engels model. Maar die twee geschiedverhalen vallen verder buiten het bestek van dit college.

Conclusie

Ik heb u er in dit afscheidscollege van proberen te overtuigen dat een aantal overeenkomsten tussen de kleine ‘Unie van de Zeven’ van vroeger en de grote ‘Unie van de 27’ van nu het interessant maakten om na te gaan hoe in de oude Nederlandse Republiek werd omgegaan met begrotingstekorten en zware schuldenlasten, en tevens om de vraag aan de orde te stellen of de begrotingsautonomie van de provincies een belangrijke rol heeft gespeeld bij de teloorgang van deze oude unie. Vanzelfsprekend maken de minstens zo grote verschillen die er tussen beide unies bestaan – naast de grote verschillen in historische context – het hachelijk om te proberen ‘lessen te trekken’. Niettemin geef ik graag de volgende conclusies ter discussie.

Ten eerste: het belangrijkste verschil tussen de oude Unie der Zeven Verenigde Provinciën en de huidige unie is dat binnen de Europese Unie geen enkele staat een positie heeft die vergelijkbaar is met de positie van Holland in de Republiek. Het verschil in economische kracht tussen Holland, dat bijna 60 procent bijdroeg aan de unie, en het eerstvolgende gewest Friesland, dat nog geen 12 procent aan de unie bijdroeg, was vele malen groter dan dat tussen Duitsland, dat op basis van de omvang van zijn bruto nationaal product 20 procent van de begroting van de Europese Unie financiert, en Frankrijk dat 18 procent, en Italië dat 13 procent bijdraagt. Duitsland kan daardoor in Europa niet de hegemoniale rol spelen die Holland in de Unie van de Zeven Verenigde Provinciën bij gebrek aan een sterke centrale macht kon vervullen. De Europese Unie lijkt in dat opzicht toch meer op de Verenigde Staten van Amerika, waar rond 1780 ook geen enkele van de dertien staten duidelijk machtiger was dan de andere, dan op de Unie van de Zeven Verenigde Provinciën.

Ten tweede: niet de budgetautonomie van de provincies maar het feit dat de Republiek verhoudingsgewijs een te klein aantal inwoners omvatte, maakte

het onmogelijk om nog voldoende geld bij elkaar te krijgen voor defensie toen dat nodig was. De mogelijkheid tot zelfstandig voortbestaan van het kleine Nederland in de negentiende eeuw was te danken aan de internationale verhoudingen en niet aan de totstandkoming van een gecentraliseerde staat. Ten derde: uit de geschiedenis van de Republiek blijkt niet dat het met een unie nooit wat wordt als deze de economie boven de politiek stelt.

Ten slotte wil ik ter discussie geven of daar voor Europa niet het volgende uit zou moeten voortvloeien. Als Europa de uit de begrotingsautonomie van zijn leden voortgekomen financiële problemen de baas wil worden, dan is een federatie met niet alleen een eigen schuld in euro-obligaties maar ook voldoende eigen belastinginkomsten om de rente daarop te kunnen betalen historisch gezien de meest logische oplossing, ook al blijkt uit de huidige financiële positie van de Verenigde Staten van Amerika niet dat dat een unie voor de toekomst vrijwaart van grote financiële problemen. Het behoud van zoveel mogelijk begrotingsautonomie lijkt in zijn algemeenheid nastrevenswaardig om voldoende belastingen binnen te krijgen. Maar een constructieve oplossing van de huidige financiële problemen in Europa vergt naast nationale meer Europese belastingen en het ontstaan van een Europese schuld, niet alleen om de euro te redden en staten met onverantwoorde tekorten onder curatele te kunnen stellen, maar ook om gezamenlijke doelen na te streven. Ik denk dan niet alleen aan ecologisch verantwoorde economische ontwikkeling, maar ook aan oplossingen voor grote problemen, zoals de extreme werkloosheid onder jongeren van wat voor nationaliteit ook, niet alleen in regio's binnen Europa maar ook daarbuiten, om te beginnen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten.

Aandacht voor de economie, voor het belang van vrije handel, economische ontwikkeling en werkgelegenheid, én voor internationale samenwerking, ook buiten Europa lijken mij aanbevelenswaardiger dan prioriteit voor het streven naar de status van grootmacht. Niet eens zozeer omdat de geschiedenis leert dat het met een unie van provincies die de economie boven de politiek plaatste best wel wat kon worden – in het bijzonder in de tijd dat niet alleen haar economie bloeide maar ook haar bevolking groeide, mede dankzij een ruimhartig immigratiebeleid –, maar simpelweg omdat de toenemende sociaal-economische verwevenheid in de huidige wereld dat voor de toekomst wenselijk en nodig maakt.

Aan het slot van dit afscheidscollege wil ik de Vrije Universiteit en in het bijzonder de Letterenfaculteit van harte bedanken voor de manier waarop ze mij in de gelegenheid heeft gesteld om zoveel jaren op zo'n buitengewoon plezierige en boeiende wijze mijn brood te verdienen met het geven van historisch onderwijs, het publiceren van de resultaten van historisch onderzoek en het nadenken over en mede vormgeven aan de organisatie daarvan. Ik dank het Unger van Brerofonds dat het de resultaten van mijn onderzoek

naar de geschiedenis van de overheidsfinanciën heeft willen waarderen met het toekennen van een bijzondere leeropdracht op dit terrein. Ik dank ook al het ondersteunende personeel van de faculteit en van de bibliotheek voor de plezierige sfeer waarin de samenwerking vrijwel altijd verliep. Ik dank vooral al mijn collega's en oud-collega's van de afdeling geschiedenis, maar ook van andere opleidingen en van instellingen buiten de vU voor hun collegialiteit en de vaak bijzonder stimulerende samenwerking.

Ik behoor nog tot het staartje van de universitaire docentengeneratie die, lang geleden, in vakgroepsvergaderingen regelmatig geconfronteerd werd met het agendapunt: 'de verdeling van het accres'. Dat waren extra gelden voor formatie-uitbreiding. Het was een generatie die, na een jaar in tijdelijke dienst, vrijwel automatisch een vaste aanstelling kreeg, een generatie van wie het gewaardeerd werd dat ze veel prioriteit aan onderwijs gaf, en die daarnaast in alle rust kon doorwerken aan een proefschrift, over een onderwerp geheel naar eigen keuze. Ik ben me er na verloop van tijd steeds meer bewust van geworden hoezeer ik geboft heb met de tijdsperiode waarbinnen mijn werknemersbestaan zich toevalligerwijs heeft afgespeeld, en ik ben verschrikkelijk blij dat mijn werkplek niet is wegbezuinigd, ook al is hij een beetje kleiner geworden. Tja, de tijden veranderen. Maar het vak blijft, en studenten geschiedenis zijn volgens mij zo ongeveer de leukste soort studenten die je op een universiteit kunt vinden. Ik wens mijn voormalige oudere en jongere collega's aan de vU, in vaste en in tijdelijke dienst, van harte toe dat ze, ondanks (of wie weet: dankzij?) de vele veranderingen die zich altijd wel weer binnen universiteiten zullen voltrekken, over vele of weinige jaren toch met evenveel dankbaarheid en voldoening op hun werk als docent, onderzoeker en liefst ook als medevormgever aan hun organisatie zullen kunnen terugkijken als ik.