

# De Junta der Besturen en Beden (1764-1787) en haar werking in de Oostenrijkse Nederlanden

P. LENDERS

Een der waardevolle elementen in het beleid van de Oostenrijkse regeringsinstanties te Brussel na de Vrede van Aken (1748) was het onverdroten pogen om het bestuur van land, gewest en dorp te moderniseren, zijn methodes van de eeuwenoude routine te ontdoen en efficiënter te maken en, waar mogelijk, te verjongen. Deze pogingen vielen samen met een begin van vernieuwing in de aanpak van handel, nijverheid en landbouw in de particuliere sector. De dynamiek, die uit deze houding van de overheid spreekt, is zeker niet vreemd geweest aan de vroege doorbraak van de Industriële Omwenteling in België.

Men weet hoe de regering te Brussel in de jaren vijftig der achttiende eeuw orde en klaarheid trachtte te scheppen in de eigen financiën. Het staat ook vast, dat Wenen zowel als Brussel na de Oostenrijkse Successie-oorlog en - met meer overtuiging nog - na de Zevenjarige oorlog vast besloten was om de lagere besturen te moderniseren en wantoestanden, vooral op financieel gebied, te saneren. Heel wat ambtelijke verslagen alluderen daaraan<sup>1</sup>. Dat dit hervormingswerk niet zonder bijbedoeeling ondernomen werd, is duidelijk. De regering had immers zeer beperkte eigen inkomsten en hoopte door haar ingrijpen en technische hulp wat meer de hand te kunnen leggen op de gemeentelijke, regionale en provinciale financiën en ook de autonomie der gemeenten en der federale organen wat te kunnen indijken. Het ontbreken van door Brussel geleide provinciale instellingen maakte deze directe contacten en interventies vrijwel onontbeerlijk.

Dergelijke pogingen van bestuurlijke en financiële modernisering waren vóór de regering van Jozef II steeds ondernemingen van lange adem. Men moest immers rekening houden met inertie of zelfs stug verzet van de plaatselijke gezagsdragers en ambtenaren. Dit verzet vond zijn verantwoording in de gemeentelijke autonomie en

1. In een tekst van 1761 over Vlaanderen vinden wij onder meer: 'Le ministre devra de plus, d'abord après la paix, s'occuper très sérieusement de faire examiner et approfondir la ténébreuse et misérable économie des villes et métiers de la province, d'où résulte à titre de non-valeurs un vide de 360.000 fl. dans le subsidie... Je sais que ces administrations sont réellement chargées de dettes, mais je ne conçois pas comment, malgré la rémission de leurs cotes dans les subsides, elles n'auraient pas pu se remettre un peu'. Brussel, Algemeen Rijksarchief, fonds Chancellerie autrichienne des Pays-Bas, 448 D 75, Verslag van Kaunitz aan Maria Theresia van 15 april 1761. Dat dergelijke verzoeken bij de keizerin gehoor vonden en een rechtstreekse aanleiding werden tot de oprichting van de Junta voor Besturen en Beden, is duidelijk.

## P. LENDERS

in de federale en 'feodale' instellingen. De afhankelijkheid van de Brusselse regering van de goede wil van standen en landen voor het verkrijgen van beden of leningen, maakte elke rechtstreekse ingreep die van hervormingsijver getuigde tot een erg delicate onderneming. Om zich te laten helpen richtte de regering op bevel van Wenen in 1764 de 'Jointe des administrations et des affaires des subsides' op. Deze Junta voor Besturen en Beden had een opvallend jong personeel: voor velen van haar ambtenaren was het een werk, dat de gelegenheid bood hun 'ijver in de dienst van Hare Majesteit' te betuigen en daarna promotie te maken. Dit verklaart de voortvarendheid van de Junta en ook het sarcasme van Neny, de voorzitter van de Geheime Raad, die de Junta wel eens 'de Bloedraad' zou hebben genoemd.

### INSTITUTIONALISERING VAN BESTAANDE UITTINGEN VAN OVERHEIDSZORG

De Junta voor Besturen en Beden is natuurlijk geen plotse creatie geweest. Een instelling is dat zelden. Zij was de consolidatie van allerlei overheidsbemoeiing en gewoonten die reeds lang bestonden. In het bijzonder constateert men in de tweede helft van de zeventiende eeuw een groeiende staatsinterventie in de gemeentelijke en regionale administratie, die klaarblijkelijk weinig blijvende resultaten had. Het lijkt dat Brussel met zijn pogingen tot sanering eerst Brabant en daarna Vlaanderen op het oog had. Zo kwamen tussen 1654 en 1663 de steden Antwerpen, Tienen, Nijvel en Leuven in aanmerking voor hervormingsreglementen en tussen 1660 en 1683 een aantal Vlaamse steden als Dendermonde, Gent, Brugge, Ninove, evenals plattelandsdistricten als de kasselrij Kortrijk en Belle, het Land van Waas en dat van Aalst, het gebied van Assenede en in het algemeen de plattelandsbesturen<sup>2</sup>. Tot nu toe hebben historici hieraan te weinig aandacht besteed. Het is niet onmogelijk dat de hervormingspogingen van het Angevijnsse Bewind (1700-1706) rechtstreeks aansloten op een stroming die reeds aanwezig was.

Na het Barrièretractaat (1715) bleef in principe een controle der jaarrekeningen van steden en andere besturen voorzien, maar deze controle hield zelden een echt onderzoek in en bleef doorgaans beperkt tot plichtplegingen in barokke stijl, een banket en het opstrijken van auditiepenningen<sup>3</sup>. Het is dan ook te begrijpen dat in

2. Reglementen voor Antwerpen op 17 oktober 1654, voor Tienen op 16 januari 1659, voor Leuven op 1 april 1662 en 27 augustus 1675, voor Nijvel op 1 februari 1663, voor Dendermondestad op 13 augustus 1660 en 6 maart 1676, voor Gent op 10 december 1672, voor Brugge op 20 maart 1682, voor Ninove op 1 februari 1683, voor de kasselrij Kortrijk op 21 augustus 1660 en 9 april 1681, voor de kasselrij Belle op 20 februari 1673, voor het Land van Waas op 10 juli 1666 en 5 november 1679, voor het Land van Aalst op 5 december 1680, voor het ambt van Assenede op 8 februari 1675, voor de dorpsfinanciën in Vlaanderen op 30 juli 1672, enz.

3. M. Baelde, 'De controle van de gemeentefinanciën door het centraal gezag in de 18de eeuw', *Driemaandelijks tijdschrift voor het gemeentekrediet*, XX, lxxvi (1966) 68.

steden als Antwerpen van die controle werd afgezien 'om reden van bezuiniging'<sup>4</sup>.

Wel rees met verloop van jaren bij de centrale regering het verlangen om de controle strenger te maken en ongezonde toestanden, die aan het licht kwamen, te saneren. Wanneer hier of daar een min of meer grondige saneringspoging ondernomen werd, zoals in 1734 te Gent en in dezelfde periode te Antwerpen, Oostende, Nieuwpoort, Lo, Wervik, Poperinge en Charleroi, was dat ook wel eens op verzoek van de lokale gezagsdragers. Maar het leverde na de eerste impuls geen grote, blijvende resultaten op omdat *de follow up* uit Brussel uitbleef<sup>5</sup>. En dat waren dan nog de uitzonderingen. Nog tot in 1759 bleef de controle in de nochtans berooide stad Brugge een formaliteit en vinden wij meer gegevens over de receptie en het koud buffet dan over de auditie<sup>6</sup>. Zo was de vorst vóór 1748 erg onwetend inzake de regionale en plaatselijke besturen en was het financiële beheer bijna uitsluitend in handen van de magistraat, samengesteld uit lokale grootheden, die door de vorst op voordracht van traditionele informatoren benoemd werden.

Na de Vrede van Aken veranderde dit. In plaats van de intendanten, die Wenen naar Frans recept aan het land had willen opdringen, had men na 1734 wat meer commissarissen ter auditie uitgestuurd. Hun zendingen moesten nu efficiënter worden en hun opdrachten gecoördineerd. Daartoe werd in 1749 de 'Jointe pour l'audition des comptes' opgericht; daar zij geen voldoening gaf, werd zij na vijfjaar, in 1754, hervormd. Deze commissie was de eerste na-oorlogse poging om via nieuwe organen de lagere besturen onder controle te brengen en te hervormen, hiervoor bepaalde principes op te stellen en continuïteit te verzekeren. Toen de Junta ook na de hervorming van 1754 niet bevredigend werkte, te weinig dynamisch en te laks bevonden werd, kwam in 1764 een tweede, definitieve reorganisatie tot stand en kreeg de instelling de naam van Junta voor Besturen en Beden. Vier auditeurs van de Rekenkamer werden er gedetacheerd en kregen een volledige dagtaak in de nieuwe commissie. Zij werden niet alleen belast - zoals voordien - met het onderzoeken van de verslagen der regeringcommissarissen die een controle- en inspectie-

4. R. Boumans, *Het Antwerps stadsbestuur vóór en tijdens de Franse overheersing*. Universiteit te Gent. Werken uitgegeven door de Faculteit van de Letteren en de Wijsbegeerte, CXXXV (Brugge, 1965) 135. De zuiver formele controle kostte de stad fl. 768. —. Zie ook F. Blockmans, *De stadsfinanciën in Antwerpen in de XVIIIe eeuw* (Antwerpen, 1952) 50, 59. Hier wordt verwezen naar het 'faillissement' van 1737 en de toen doorgevoerde hervorming. Doch buiten deze datum kende Antwerpen geen ernstig ingrijpen van de overheid in de stedelijke financiën. De ingreep in 1737 leidde niet tot een regelmatige, ernstige controle.

5. Ordonnantie van 6 november 1734 in *Recueil des ordonnances des Pays-Bas autrichiens*, reeks 3, V (Brussel, 1882) 1-20. Zie ook Boumans, *Het Antwerps stadsbestuur*, 111-112. M. Baelde, 'De algemene staat van de plaatselijke financiën in de Oostenrijkse Nederlanden (1785)' in: *Overheidsfinanciën Ancien Régime - Hedendaagse overheidsfinanciën in België van 1740 tot 1860*. Historische uitgaven Pro Civitate, reeks in 8°, XXXIX (Brussel, 1975) 73.

6. L. Gilliodts-Van Severen, 'De l'administration financière de la ville de Bruges au dernier siècle', *La Flandre*, XII (1882) 256-258.

zending hadden volbracht; zij moesten hen tevens van toepasselijke voorschriften voorzien, volledige informatie over beheerspraktijken, financiële toestand en lokale bestuursinstellingen verzamelen en voorstellen tot sanering en modernisering aan de Gevolmachtigde Minister overmaken. De Junta liet belangrijke innovaties doorvoeren en speelde tot op zekere hoogte de rol van een intermediair bestuur. Ten gevolge van de hervormingen die Jozef II in de staatsapparatuur doorvoerde, ging die functie over op een nieuw orgaan, dit der provinciale besturen.

#### DE WERKING VAN DE JUNTA EFFICIËNT EN MODERN?

De Junta is tot nu toe steeds vanuit twee oogpunten beoordeeld: vanuit de verhouding centraal gezag- openbare besturen en vanuit het oogpunt van de technische, administratieve en financiële hervormingen.

Betreffende de betekenis van de Junta in het domein van de verhouding tussen de centrale en de lokale gezagsinstanties zijn de historici het steeds eens geweest: de oprichting en de werking van de Junta der Besturen moeten gezien worden in het kader van een centraliserende politiek en van een voorzichtig verlicht despotisme. De bedoeling van de overheid was op dit punt zeer duidelijk geformuleerd: 'établir des voies propres à y maintenir la surveillance du gouvernement'. Schrijvers hebben niet zonder goede gronden de impact van de Junta op de gewesten en steden vergeleken met die van de Franse intendanten. Men had bij de oprichting trouwens het Franse voorbeeld voor ogen. 'On peut affirmer que les autorités autrichiennes jouiront de presque tous les avantages, que confèrent généralement les intendants à leur gouvernement sans avoir pourtant les inconvénients de l'institution française', schreef in 1966 Hervé Hasquin, terwijl de Leuvense historicus L. van Buyten het jaar ervoor lakoniek over de Junta oordeelde: 'slechts een facade... voor de bijna absolutistische geest'<sup>7</sup>.

De efficiëntie van de werking der Junta en haar resultaten op administratief, fiscaal en financieel gebied werden tot vóór een tiental jaren *in globo* gunstig beoordeeld. Reeds in 1834 vond Ch. Faider de invloed van de Junta heilzaam, al werd haar activiteit te vroeg afgebroken door de Brabantse Omwenteling. Anderen als G. Bigwood, A. Bousse, M. Baelde en Y. Vanden Berghe brachten op grond van hun onderzoek een waarderend oordeel uit<sup>8</sup>. In de jaren zestig hebben echter enkele

7. H. Hasquin, 'Les intendants et la centralisation administrative dans les Pays-Bas méridionaux aux XVIIe et XVIIIe siècles', *Standen en Landen*, XL VII (1968) 205; L. van Buyten, 'De achttiende-eeuwse inmengingspolitiek van de Centrale Besturen in de Brabantse Steden', in: *De Brabantse Stad*. Lustrumuitgave van *Mededelingen van de geschied- en oudheidkundige kring voor Leuven en omgeving* (1965) 65-66.

8. C. Faider, *Coup d'oeil historique des institutions provinciales et communales en Belgique* (Brussel, 1834) 100: 'La révolution est venue les [les opérations de la jointe] interrompre et rendre vaines en partie les vues pleines de prudence, de sagesse, de profondeur de ce corps tutélaire'; G. Bigwood, *Les impôts généraux dans les Pays-Bas autrichiens* (Leuven, 1900) 142; A. Bousse, 'Inven-

historici - soms verregaande - nuanceringen trachten aan te brengen in dit beeld. In een studie over het werk van de Junta in de Brabantse steden constateert L. van Buyten dat veel 'pogingen om door besparingen de uitgaven van de stad te beknotten, uitliepen op haarklieverijen van de regering en op jarenlange protesten van diegenen, die zich benadeeld voelden'. De Junta probeerde

meestal met weinig succes de inkomsten van de steden te doen vermeerderen door een betere uitbating van hun belastingen of door het liquideren van wantoestanden... Eenmaal buiten het terrein van de schulden, heeft de Junta rechtstreeks weinig veranderingen of verbeteringen aan de stedelijke financiën gebracht.

Eerst meer dan twintig jaar na haar oprichting, in 1785, zou zij de 'beoogde uitstraling' bereikt hebben. In een latere studie vindt Van Buyten de activiteit van de Junta wel succesrijk in het domein van de schulden<sup>9</sup>.

In een meer algemene studie trekt een Brussels historicus, Hervé Hasquin, verdere conclusies. Volgens hem had de Junta wel verdiensten op bestuurlijk gebied; zij organiseerde ook een betere controle op de gemeentelijke financiën en hield nauwlettend de hand aan de besnoeiing van de uitgaven en de aflossing van de schulden. Maar hierin ondervond zij veel tegenwerking. De groei van de stedelijke inkomens en de financiële sanering werden echter niet door de Junta bewerkstelligd, zeker niet in de door Hasquin bestudeerde stad Charleroi. De verhoging van de ontvangsten was op zichzelf onafhankelijk van de werking van de Junta en te danken aan de toegenomen belastingdruk en aan de economische context, die een fase A vertegenwoordigt en reeds aanzet vóór de stichting van de Junta. De Junta was daarbij in die zin achterlijk dat zij bepaalde moderne opvattingen als die van begroting ignoreerde. Bij de leiding van de besturen koos zij in de plaats van een politiek op lange termijn de improvisatie als leidraad. Eigenlijk heeft de historische wetenschap volgens Hasquin zich tot nog toe nooit afgevraagd in hoeverre de Junta doeltreffend was:

Les historiens ... ont toujours loué son action sans réserve, sans jamais s'interroger sur sa réelle efficacité ... Les éloges qu'il (M. Baelde) décerne à la jointe ne sont parfois que le résultat d'un raisonnement sommaire<sup>10</sup>.

taire des archives de la Jointe des Administrations et des affaires des subsides', *Travaux du cours pratique d'archivéconomie donné pendant l'année 1936* (Tongerren, 1937) 35-36; M. Baelde, 'De controle van de gemeentefinanciën', 73; Y. Vanden Berghe, 'De Raad van Besturen en Beden saaneerde de stadsfinanciën. Het voorbeeld Brugge', *Handelingen van het genootschap 'Société d'Emulation te Brugge*, CVII (1970) 88-95.

9. Van Buyten, 'De achttiende-eeuwse inmengingspolitiek', 65-66; *Idem*, 'Politieke en administratief-technische aspecten van het stedelijk financieewezen in de Zuidelijke Nederlanden in de XVIIe en XVIIIe eeuw', *Federatie van de kringen voor oudheidkunde en geschiedenis van België. Handelingen van het XLIIe congres, 3-6 september 1970*, I (Mechelen, 1971) 264.

10. H. Hasquin, 'La jointe des administrations et des affaires des subsides et les finances communales de Charleroi', *Revue belge de philologie et d'histoire*, XLIV (1966) 1175-1183. Zie ook H. Hasquin, 'Les aides et subsides à Charleroi au XVIIIe siècle', in: *Recherches sur l'histoire des finances publiques en Belgique*, I (Brussel, 1967) 375-397.

De kroniekschrijver in het Franse tijdschrift *Revue du Nord* haakte grif in op deze kritiek:

Les historiens belges sont partagés quant à l'impact qu'il faut attribuer à la Jointe des administrations et des affaires des subsides en matière de redressement des finances publiques<sup>11</sup>.

Een nauwkeurige studie van de werking van de Junta lijkt echter de conclusie van Hasquin ten aanzien van haar optreden buiten Charleroi wel enigszins te ontzenuwen. Wellicht kunnen een verdere nuancering en een nadere toelichting nuttig zijn.

Het lijkt geen twijfel dat Brabant - daarover schrijft Van Buyten - een bijzonder weerbarstig gewest vormde. Zo de Junta bijna overal op conservatisme, inertie en tegenwerking botste, dan waren deze wel bijzonder taai in het centraal gelegen hertogdom. Zowat twintig jaar had de Junta nodig om de grote steden en de Staten tot een zekere samenwerking met haar politiek te bewegen. Om redenen van grondwettelijke aard en wegens een politiek van afzijdigheid en van particularisme, die soms de belangen van de kleinste drukkingsgroep in een stad liet prevaleren, kon de saneringspolitiek weinig bereiken. De Junta was zich daarvan bewust. Pas in 1755 begon zij 'à parler sérieusement aux états de la reddition des comptes'. Tweeëntwintig jaar later, in 1777, stond zij nog voor een muur van oppositie, toen zij een saneringsvoorstel deed in verband met de inning der beden. Over dit voorstel schreef zij

c'est peut-être l'unique moyen d'établir l'ordre, la simplicité et la régularité convenables dans cette administration la plus bizarre, la plus compliquée et la plus embrouillée qu'il soit possible d'imaginer<sup>12</sup>.

Zij kende nu de argumentatie der Brabanders, die graag met het verleden schermde, en verklaarde dat haar voorstel teruggreep naar de toestand van vóór 1576. Zij had namelijk gevonden dat vóór die tijd de voorkennis van de regering en haar recht op inmenging veel groter waren dan later<sup>13</sup>. Het hielp voorlopig niet veel en in 1785 was de rol van de Junta vrijwel uitgespeeld. Brabant is inderdaad het minst

11. *Revue du Nord*, LIV (1972) 238.

12. Brussel, Algemeen Rijksarchief, Fonds Jointe des Administrations (hierna afgekort JAS) no. 173, fol. 234,244. Brabant ontkende niet rechtstreeks het recht van de vorst op controle en hervorming, maar verzette zich ertegen omdat zij de kredietwaardigheid van de Staatse financiën aantastten die volgens de Staten voor de vorst in meer dan een opzicht belangrijk was, *ibidem*, fol. 14.

13. JAS 165, fol. 1-7. Deze argumentatie beantwoordt aan wat Van Buyten 'reële inmengingsmogelijkheden in alle wettigheid' noemt: 'Politieke en administratief-technische aspecten', 260. Het verslag van de Junta stipt ook aan dat sinds 1591 af en toe regeringscommissarissen voor de controle van de boekhouding van de Staten van Brabant afgevaardigd werden, doch aan de wan-toestanden weinig konden veranderen 'n'ayant pas une autorité suffisante'. Nog in de achttiende eeuw waren de audits der rekeningen aanleiding tot verkeerde voorstellingen. Hun procedures 'ne pouvaient qu'induire en erreur et faire rester en erreur', *ibidem*, fol. 7-8.

beroerd geweest door de activiteiten van de Junta der Besturen. Reeds de archieven van de Junta wijzen daarop: zij zijn, waar zij Brabant betreffen, minder volumineus en bevatten minder concrete bescheiden en voorstellen dan de documenten die op de andere vorstendommen betrekking hebben.

De werking van de Junta verliep echter anders, zij het ook niet zonder tegenstand, in de andere provincies. *Ab uno disce omnes* zou ook hier een verkeerde redenering zijn.

Op een aantal door Hasquin ingebrachte bezwaren tegen de totale activiteit van de Junta komt een antwoord van de Junta zelf en vanuit haar bescheiden. Hasquin schrijft de Junta een aantal achterlijke visies en houdingen toe, bijvoorbeeld dat zij niet zag hoe de stijging van de inkomsten der steden veroorzaakt werd door de opgaande conjunctuurfase en de door haar bevorderde fiscale druk; zij zou deze, naief of triomfantelijk, alleen aan haar eigen activiteiten hebben toegeschreven. Tenslotte werd volgens Hasquin door het verzet van de lagere besturen haar invloed erg beperkt. Laten wij deze verwijten even nader bekijken.

Wanneer men nu, in de twintigste eeuw, de geleidelijke toename van de inkomens der steden aan de gunstige economische conjunctuur toeschrijft, sluit men slechts aan bij een oordeel waartoe ook de Junta reeds gekomen was. Ook zij schreef een deel van haar succes aan economische factoren toe. 'Les accroissements de la population, du commerce et de l'aisance nationale caractérisent la prospérité dans toutes les autres classes de citoyens de la même ville', heet het in 1777 als verklaring van de stijgende opbrengst van de accijnzen te Gent<sup>14</sup>. 'Des augmentations proportionnées aux circonstances de la consommation et aussi à celles du succes des vendanges et de l'approvisionnement des vins' oordeelde zij op een ander ogenblik<sup>15</sup>. Ook in de omgekeerde zin betoogde de Junta dat de ontvangsten van de accijnzen te Gent in 1734-1756 achteruitgingen wegens het economische verval van de stad en, zoals het toen technisch heette, 'la diminution de la consommation de certaines espèces'. Later stelde de Junta vast dat het economische verval van de stad niet zo erg meer was en dat de wederopleving onder meer het niet-bijdragen in de bede niet langer rechtvaardigde<sup>16</sup>.

De vermeerdering van de inkomsten was echter niet alleen aan de conjuncturele invloed maar ook aan de verbetering van de heffings- en inningsmethodes te dan-

14. JAS 761, consulte 11 november 1777.

15. JAS 761, consulte 14 oktober 1786. Betreffende Doornik, schrijft een verslaggever in 1778 'Aussi a-t-on la satisfaction de voir la population et le commerce augmenter sensiblement àournai; et la première de ces circonstances sera d'autant plus avantageuse que les 4/5 des revenus de cette ville consistent en impôts sur les consommations', JAS 561, fol. 825. Analoge notities voor andere steden en gewesten wijzen er op dat men zich bewust was van een aanwezige fase A. Wij mogen niet vergeten dat de Junta als bijkomende opdracht had om een economische studie te maken van de steden en gewesten die zij inspecteerde.

16. JAS 779, 'Projet préliminaire' en consulte 28 februari 1765.

ken. Wanneer de Junta naast de conjunctuurfactor noteert: 'On s'attache néanmoins à perfectionner encore la perception des impôts', dan is het duidelijk dat zij nog een ander middel zag om de fiscale ontvangsten te verhogen en trachtte dit middel in praktijk te brengen. Reeds heeft Vanden Berghe de betekenis van de Junta voor de stad Brugge op dit gebied duidelijk gesteld<sup>17</sup>. Omstreeks de jaren zeventig, bijvoorbeeld, trachtte de Junta in dit verband een aantal besturen in Vlaanderen zoals Geeraardsbergen, Nieuwpoort en Aalst (Stad en Land) over te halen om de regie van hun fiscale ontvangsten toe te vertrouwen aan de directeuren van de provinciale belastingdienst der Staten van Vlaanderen. Zij hadden ervaring en technische kennis - vond de Junta - en hun nauwgezette inningsmethodes deden overal de opbrengst der belastingen stijgen. Telkens constateerde men dat de fiscale ontvangsten sterk verbeterden. In het stadje Geeraardsbergen liepen zij ineens van fl. 5.385 in 1765 op tot gemiddeld fl. 8.682 in 1766-1770. De Junta beweerde later dat de nieuwe regie er het inkomen bijna verdubbelde<sup>18</sup>. Een betere fiscale administratie kon het inkomen van de Staten van Henegouwen met fl. 400.000 verhogen, berekende de Junta in 1770. Zij slaagde er uiteindelijk in een 'directeur interne' en een belastinginspecteur te doen benoemen<sup>19</sup>. Te Gent was volgens de Junta de stijging in de opbrengst van de bier- en likeuraccijnzen te danken aan de omstandigheid dat hier een einde was gemaakt aan slordigheden bij de inning.

In een aantal gevallen is de plotse, eenmalige stijging der ontvangsten een nogal duidelijk teken van gewijzigde inningsmethodes. Waar de invloed van de conjunctuur eindigt en die van de sanering der misbruiken begint, is moeilijk precies te omlijnen. Men kan echter de Junta niet van zelfoverschatting beschuldigen, wanneer zij in een rapport voor Wenen betreffende de stijging der inkomsten schrijft:

ils sont provenus en partie des améliorations introduites dans la direction, en partie de l'augmentation du produit des droits par l'accroissement du commerce et tres peu provenant de charges nouvelles<sup>20</sup>.

17. Vanden Berghe, 'De raad van besturen', 92.

18. JAS 54, fol. 134-137, consulte 31 januari 1772. Te Gent constateerde men dat de opbrengst van de accijns op de jenever tussen 1765 en 1771 gestadig omhoog ging ten gevolge van de gunstige conjunctuur. Deze opbrengst was

1765	fl. 8.176
1766	6.713
1767	9.251
1768	9.243
1769	9.588
1770	13.455
1771	13.455

Doch wegens het systeem van de akkoorden of 'abonnements' was de opbrengst veel te laag. Men berekende dat de jeneverstokers in 1771 eigenlijk fl. 87.179 hadden moeten betalen overeenkomstig de aanslagvoet. De Junta onderzocht dan ook in 1772 of het niet beter was de 'abonnements' af te schaffen en een nieuwe inningswijze in te voeren. Zie JAS 780, mémoire van 17 mei 1772.

19. JAS 53, fol. 250-256, consulte 26 november 1771.

20. JAS 561, fol. 467 (naar aanleiding van een rapport over Oostende).



Het is dus wellicht niet alleen een 'raisonnement sommaire' om de verdiensten van de Junta bij de stijging der fiscale ontvangsten te erkennen. Uit bepaalde opmerkingen in de documenten blijkt zelfs dat men vanuit een mercantilistisch perspectief met de gevoerde saneringspolitiek hulp wilde bieden aan de economische expansie en vooral een structurele ontwikkeling wilde bevorderen. Zo rapporteert Kanselier Kaunitz aan Maria Theresia in 1766:

en dernier résultat on les [les Pays-Bas] trouve dans un état florissant et il paraît que la prospérité de la nation a commencé une nouvelle période depuis la paix d'Aix-la-Chapelle de 1748, la politique et le fisc travaillant à l'envie, l'une à libérer son commerce des entraves dont le chargent les traites et l'autre à y répandre des faveurs<sup>21</sup>.

Op de veranderingen in het belastingstelsel ingaan zou ons te ver voeren. Indien verhogingen van de fiscale druk door de Junta aangeraden of toegestaan werden, gebeurde dit meestal slechts om twee redenen: om een bestuur de gelegenheid te geven aan zijn verplichtingen inzake schulden te voldoen en om personen of instellingen, die onverantwoorde vrijstellingen genoten, weer normale fiscale verplichtingen op te leggen. Dit laatste was trouwens het uitdrukkelijk verlangen van Maria Theresia, die reeds tijdens haar leven op het voor haar bestemde mausoleum als opschrift liet aanbrengen: 'Tributorum aequitatem instauravit' (zij voerde de gelijkheid van belastingplicht in). Waar het mogelijk was voerde de Junta een verlaging van de fiscale druk door, indien althans het betalen van de bede gewaarborgd bleef. Hierbij streefde zij bepaalde economisch-politieke doeleinden na, zoals de eenmaking van de binnenlandse markt en de vrijmaking van het binnenlandse goederenverkeer. Zo pousseerde zij overal de vermindering - en zo mogelijk afschaffing - van de rechten die van goederen geheven werden welke van buiten in de stad ingevoerd werden, pontgeld of hoe dan ook geheten, en die in feite het binnenland opdeelden in beschermde en onbeschermde douanezones. In 1784 deed zij overal het recht van issue afschaffen, dat een te groot onderscheid maakte tussen de verschillende inwoners van het land<sup>22</sup>.

Dat de notie van begroting in het werk van de Junta ontbreekt, is evenmin geheel juist. Men ontmoet zelfs buiten het milieu van de Junta hier en daar schepenen die enig benul hadden van wat zij mochten besteden en daar rekening mee hielden. Hier is nog te weinig op gelet. Deze mensen waren weliswaar niet altijd alleen maar lid van een schepenbank. Wij ontdekken ze vooral in de comités voor de financiën,

21. Verslag van Kaunitz aan Maria Theresia op 14 april 1766 in: L. P. Gachard, *Analectes belgiques*, V (Brussel, 1871) 109.

22. *Recueil des ordonnances*, XII, 365-366, 378-380; JAS 784, Gedrukte stadsordonnantie van Gent van 27 september 1783. In Brugge mocht in 1771 al wie aan de stad cijnsen of recognities verschuldigd was, die afkopen, zie Brussel, Algemeen Rijksarchief, Fonds Geheime Raad der Oostenrijkse Periode, cartons (hierna afgekort GR) 273<sup>a</sup>: Additioneel reglement van 29 augustus 1771.

die door Brussel in sommige steden werden opgericht met het doel een goed beheer te verzekeren. Wij mogen daarbij niet vergeten dat de voorzitter van de Staten van Vlaanderen, Vilain XIII, in 1755 in zijn *Réflexions sur les finances de la Flandre* een begroting opstelde. Vilain uit, zoals wij elders aantoonde, op meerdere plaatsen van zijn werk de ideeën van evaluatie en voorziening, die zo typisch zijn voor de moderne begrotingen<sup>23</sup>. Verder zijn er heel wat teksten in de archieven van de Junta der Besturen, die op een notie van budgettering wijzen.

Om dit te laten zien, willen wij een beperkt aantal voorbeelden aanhalen. Voor eerst een verslag van de Junta over haar optreden te Oostende. Om een fonds voor de delging van de stadsschulden een voldoende jaarlijks inkomen te bezorgen, had zij de stad in 1771 toestemming gegeven om een accijns te heffen op wijnen, likeuren en zware bieren. Daarover zegt het verslag:

imposition modérée ... qui fut évaluée à environ fl. 3.600 et cette somme, jointe à l'excescence apparente des comptes de la ville, qui devait passer les fl. 6.000, — parut suffisante ...

Dit voorziene batig saldo van fl. 6.000 klopte in 1772 niet met de werkelijkheid. De verklaring, die de Junta zich verplicht voelde te geven, luidde dat de verpachting der overige imposten fl. 4.000 minder had opgebracht. Deze vermindering vond haar oorzaak in een aantal kleine maatregelen welke de haven van Oostende betroffen en onder meer de zeeschepen, die naar het buitenland doorvoeren, vrijstelden van het lastbreken.

Toen men zich later, in de jaren zeventig, verplicht zag om de haven van Oostende uit te breiden en een nieuw dok te graven, moest een schema worden opgesteld voor de delging van de schuld die daardoor was veroorzaakt. Een herziening van het dokrecht moest de inkomsten voor de amortisatie opleveren. Het heette toen: 'On ne peut pas encore évaluer ce droit, puisqu'on n'a renseigné dans le dernier compte qu'un mois de son produit'. Toch beweerde de Junta na een voorzichtig wikken en wegen: 'On croit pouvoir évaluer ce droit à fl. 2.000'. Deze eerste schatting bleef echter nog zó onzeker, dat de Junta met het stadsbestuur moest erkennen: 'Une entremise aussi nouvelle n'est guère susceptible encore de quelque calcul pour fixer l'époque de la libération'<sup>24</sup>.

Begroten is ook de gepaste term voor hetgeen een rapport betreffende het graafschap Namen doet. Het evalueert de stijging van de jaarlijkse inkomsten uit de bede ten plattelande op fl. 30.000 en dit ten gevolge van het doorvoeren van saneringsmaatregelen. Het gaat er tevens van uit, dat de stad Namen haar aandeel in de

23. J. J. P. Vilain XIII, *Réflexions sur les finances de la Flandre* (Gent, 1755) 196-206; P. Lenders, *De politieke crisis in Vlaanderen omstreeks het midden der achttiende eeuw*. Koninklijke Vlaamse Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België. Klasse der Letteren, Verhandeling XXV (Brussel, 1956) vooral 145-146.

24. JAS 55, fol. 145-147; 561, fol. 458-459, 464-465.

bede voortaan volledig zal betalen door een aanvullende storting ten belope van fl. 1.500. Ook voor Charleroi wordt een vermeerdering van fl. 2.000 van de bijdrage in de subsidie voorzien. Alleen kan het rapport van de Junta geen schatting doen van de groei van de fiscale inkomsten, die het resultaat zal zijn van de herziening van het kadaster. Het rapport erkent dit ruiterlijk en motiveert zijn onvermogen: wel een teken dat de opstellers er zich van bewust waren dat zij door de afwezigheid van een dergelijke evaluatie niet voldeden aan de gestelde verwachtingen<sup>25</sup>.

Verder is ook het streven van de Junta om in alle besturen een amortisatiefonds op te richten een uiting van een modern begrotingsbeleid. In het decreet van 19 oktober 1768 legde de landvoogd vast dat dit fonds elk jaar voor de delging der schulden en de betaling van de lopende interest een toelage uit de inkomsten moest krijgen gelijk aan 12 procent van de bij de oprichting aanwezige schuld. De Junta was echter soepel genoeg om dit bedrag overal aan te passen aan de 'krachten' van het bestuur, dat wil zeggen aan de mogelijkheden welke de voorziene ontvangsten en uitgaven boden. Al die elementen wijzen op noties van begroting, ook al kende de administratie van Maria Theresia geen volwaardig jaarlijks budget of begrotingsdocument. Men kan in elk geval niet beweren dat improvisatie heer en meester was<sup>26</sup>.

De Junta slaagde er weliswaar vóór haar opheffing niet in de eenmaking van financiële diensten in steden en gewesten door de fusie van de talrijke quasi-zelfstandige belastingkassen te verwerklijken. Zij heeft dit op enkele plaatsen gepoogd en het elders wel eens in het vooruitzicht gesteld. Er waren echter verworven rechten van de commiezen of ontvangers en de Junta wilde niet revolutionair zijn. En op het ogenblik dat zij, in 1787, door haar grote financiële enquête beschikte over volledige informatie betreffende alle ontvangerijen, werd zij afgeschaft<sup>27</sup>.

Ten slotte kan men het jammer vinden dat het hervormingswerk van de Junta overal weerstanden ontmoette en geen blijvende resultaten kon bereiken zonder medewerking ter plaatse. Het tegenovergestelde zou overigens ook nu nog verbazen bij het ondernemen van iets totaal nieuws met financiële implicaties. Toch blijft het een feit dat langzamerhand nieuwe administratieve methodes doordrongen en de gemeentelijke en regionale financiën geen ondoorzichtige warboel bleven. Eén geval van diep ingrijpende sanering der openbare financiën is trouwens niet op initiatief van de Junta ondernomen, maar gewoon op plaatselijk verzoek aangepakt. Het ordenen en moderniseren van het financieel beheer van de Staten van Vlaanderen was voltooid, zoals wij elders schreven, vóór de Junta der Besturen

25. JAS 1147, 327-332. Zie ook H. Hasquin, 'Les aides et subsides à Charleroi au XVIIIe siècle', *Acta historica Bruxellensia*, I (Brussel, 1967) 373-397.

26. JAS 542.

27. Ook hier hadden de Staten van Vlaanderen in 1755 spontaan tot stand gebracht wat de Junta slechts moeizaam en voorzichtig aanpakte. Zie Lenders, *De politieke crisis*, 204 en vlg.

werd opgericht. Zo was het ook gegaan met het invoeren van nieuwe methodes in het beheer van de financiën van het uitgestrekte Land van Aalst<sup>28</sup>.

C. Préaux-Stocquart komt in een studie over Henegouwen eveneens tot gunstige conclusies. Wel onderstreept zij dat de Junta heel soepel - 'avec infiniment de souplesse' - te werk ging. Zij schrijft categorisch:

En une decade elle introduisit diverses réformes d'ordre et d'économie dans la régie des moyens courants et elle poursuivit la conversion des rentes et l'établissement d'un fonds d'amortissement de manière qu'à la mort de Marie-Thérèse la dette de la province était considérablement réduite<sup>29</sup>.

Treedt men buiten het domein van de financiën en volgt men de evolutie van de samenstelling der lagere besturen en het invoeren van nieuwe administratieve gewoonten, dan zal men ook hier de sporen van de werking van de Junta terugvinden. Haar archieven zijn een mijn van het soort gegevens dat in een vroegere periode in de documenten van de Geheime Raad werden opgetekend. De vermindering van de gemeentelijke autonomie vóór 1789 is in belangrijke mate het werk van de Junta geweest.

Tegenover de opinie van hen, die de invloed van de Junta der Besturen laag aanslaan, staat het oordeel van anderen onder meer dat van Bigwood, die meent dat de Junta er wel in slaagde orde en spaarzaamheid in te voeren in een domein waar wanorde en verspilling plachten te heersen, en van Baelde, die vooral op bepaalde administratieve resultaten de nadruk legt - de betere boekhouding, de organisatie van een personeelskader en een betere wedderegeling, de controle der rekeningen en der aanbesteding van openbare werken, de verbeteringen in de belastingdruk en de inningsmethoden. Men kan zich de vraag stellen of conclusies op dit gebied wel zo voorbarig zijn als Hasquin meende.

#### DE ALGEMENE VERSLAGEN VAN DE JUNTA

Eigenlijk is omtrent de Junta der Besturen en haar activiteit nog te weinig bekend en is meer detailstudie nodig om met zekerheid algemene gevolgtrekkingen en waardeoordelen te kunnen formuleren. Zo lijkt de Belgische historiografie zelfs weinig of geen kennis genomen te hebben van de algemene verslagen, die de Junta over de financiële, en eventueel bestuurlijke, toestand van de lagere besturen opge-

28. P. Lenders, 'Aalst onder het bestuur van J. J. P. Vilain XIII', *Bijdragen tot de geschiedenis*, XLVIII (1965) 135 *en passim*. Toen de drijvende kracht bij deze hervorming, Vilain XIII, na korte tijd uit het bestuur van het Land van Aalst verdween, viel de hele beweging stil. Pas na 15 jaar, in 1763, zou de Junta de modernisering van de bestuurs- en beheersmethodes daar opnieuw ter hand nemen en dan ook eerst Vilain XIII erover consulteren.

29. C. Préaux-Stocquart, 'Les finances des états de Hainaut au XVIIIe siècle d'après la Jointe des administrations et des affaires des subsides', *Anciens Pays et Assemblées d'Etats*, V (1953) 108-109.

steld heeft. Dit zijn nochtans belangrijke stukken, die meer essentiële informatie brengen dan de verslagen van de regeringscommissarissen die voor de auditie van de rekeningen uitgezonden werden. Baelde schreef nog niet zo lang geleden dat het grote algemene verslag, waaraan de Junta in 1784 begon, niet in zijn oorspronkelijke vorm in de Belgische of Oostenrijkse archieven terug te vinden is. In dezelfde bijdrage konden wij lezen - als aanmerking van M. Moureaux - dat in 1778 een verslag was opgesteld over de financiën maar wegens zijn onvolledigheid niet voldeed<sup>30</sup>. Dergelijke beweringen wijzen op een zekere onbekendheid van de historiografie betreffende de werking van de Junta. Het is dan ook wellicht raadzaam iets meer te zeggen over de samenvattende verslagen van de Junta, die centrale documenten zijn.

In minder dan een kwart eeuw heeft de Junta tot drie maal toe getracht een algemeen verslag op te stellen over de financiën van de lagere besturen, namelijk in 1768-1769, in 1777-1778 en in 1784-1789. Ofschoon zij zich graag beriep op artikel 14 van haar opdracht, gebeurde het synthetische werk niet altijd vanuit hetzelfde oogpunt. Geen enkel van de drie ondernemingen werd tot een goed einde gebracht. Het verst was het werk de derde keer gevorderd. De Junta beschikte toen trouwens over de meest volledige documentatie die zij ooit samenbracht. Wegens de moeilijkheden die aanleiding gaven tot de Brabantse Omwenteling, kwam dit werk echter nooit geheel klaar. Het werd ook niet meer aangepakt tijdens de restauratie van het Oostenrijks bewind.

Het resultaat van haar synthetische werkzaamheden heeft de Junta nooit in één verslag samengebracht, zoals Baelde in zijn boven vermelde bijdrage veronderstelt. Wel bracht zij een rapport uit per provincie of vorstendom, volgens één stramien opgesteld. Eén algemeen document, dat geen rekening hield met het federaal statuut van de Zuidelijke Nederlanden en niet gebaseerd was op de gewestelijke grondwetten, privileges en costuymen, had trouwens niet veel zin. Beter dan welke andere ambtelijke instantie wist de Junta hoezeer instellingen, gewoonten, fiscale regelingen en soms zelfs het muntstelsel aan de grenzen van elk vorstendom gebonden waren.

De verslagen van 1768-1769 trachtten een *status quaestionis* op te stellen van de toestand der plaatselijke en gewestelijke financiën in 1764, dat is op het ogenblik dat de Junta der besturen werd opgericht. De rapporten brachten een overzicht van de historische ontwikkeling van de instellingen der Staten, steden, kasselrijen en dorpen, van de fiscale wetgeving en van de financiën. Daartegenover werden de doelstellingen geplaatst, die de Junta in deze besturen concreet wilde realiseren.

30. Baelde, 'De algemene staat', 67, 85. (Discussie. Interventie van M. Moureaux). Aldaar vermeldt de auteur dat zijn bijdrage nog sterk met andere gegevens moet worden aangevuld. Op bladzijde 82, noot 37 verwijst Baelde naar de 'bilans' van de provincies.

On rassemble ici tout ce qui est prescrit à la jointe par ses instructions et on traitera tous les points qui ont pour objet le but qui a présidé à son institution pour en procurer tout l'avantage possible au service de Sa Majesté et à sa province de Namur,

Zo heette het in het document van 15 september 1769 betreffende het graafschap Namen. De Junta had aan dit rapport, door Auditeur Limpens opgesteld, zeven zittingen besteed<sup>31</sup>.

Dergelijke rapporten bestaan voor Henegouwen (gedateerd op 16 maart 1768), Namen (15 september 1769), Mechelen (eerste verslag 13 januari 1769, tweede verslag 11 januari 1770), Gelder (gehecht aan het verslag over Mechelen), Vlaanderen (pas gereed op 4 maart 1773). Voor Limburg, Luxemburg en het Doornikse konden wij de verslagen nog niet terugvinden. Voor Brabant kwam het pas in 1777 klaar en bezitten wij alleen een *minute correcte* van het tweede verslag.

Deze eerste reeks algemene rapporten laat zien dat de auditeurs grote moeite hadden om de documenten compleet te krijgen. Dat over Vlaanderen vermeldt dat er nog steeds geen auditierapport over Gent was binnen gekomen en dat men vruchteloos had gewacht op de gegevens van de laatste auditie van de rekeningen der Staten: die bestuurseenheden werden er dus niet in behandeld. De steden van het graafschap Namen werden niet in het verslag over deze provincie opgenomen maar reeds bij het rapport over Mechelen gevoegd. Over het geretrocedeerd gedeelte van Vlaanderen, West-Vlaanderen geheten, is er geen verslag. De stad Ieper is echter tezamen met Mechelen behandeld<sup>32</sup>.

Op 10 april 1775 werd een nieuw algemeen verslag gevraagd, ditmaal over de schulden, 'la partie la plus interessante des charges'. Deze vraag kwam van kanselier Kaunitz en Starhemberg, de gevolmachtigde minister in Brussel, had laten weten dat het in enkele weken tijds moest klaar zijn. Hij wilde het immers meenemen op zijn reis naar Wenen om het zelf aan Kaunitz voor te leggen. Dit laatste was niet realistisch, want het document moest niet alleen een overzicht geven van de schulden maar ook de rentevoet vermelden, de datum van de constitutie van de schuld, de vermindering door delging of de vermeerdering, de waarborgen voor de betaling, en dergelijke. In het bijzonder moest het algemeen overzicht van de schulden de toestand in 1775 met die van 1764 vergelijken. Begin 1775 was weliswaar een rapport beschikbaar. Het was in één maand klaargekomen, maar bevatte slechts de meest essentiële gegevens. Deze waren niet steeds *up to date*, maar gingen terug op

31. JAS 1147, 2.

32. Verslag over Henegouwen in JAS 1010-1011, over Namen in JAS 1145-1148, Mechelen JAS 534, Brabant JAS 164-173, Vlaanderen JAS 534. Het verslag over Brabant behandelt naast het historisch overzicht ook beleidsvragen als: moet men het kadaster veranderen, is de inning der accijnsen in eigen beheer verkiesbaar boven de verpachting der belastingen, is de belasting niet te zwaar of te ongelijk verdeeld, enz. In 1769 begonnen, werd het pas in 1777 beëindigd.

het laatste auditieverslag en dat kon al enkele jaren oud zijn. De Junta liet zelf opmerken dat alleen de lagere besturen de laatste cijfers konden geven<sup>33</sup>.

In november 1776 vroeg de secretaris voor Staat en Oorlog deze meest recente gegevens en nog meer informatie - 'un plus grand détail' - voor het geheel van de Zuidelijke Nederlanden. Van deze opzet is slechts één volumineus verslag betreffende Oost- en West-Vlaanderen en betreffende het Doornikse tot ons gekomen<sup>34</sup>. Het werd opgesteld door auditeur H. Muller en in achttien zittingen van de Junta tussen 20 februari en 29 december 1778 besproken. Zeer vreemd is, dat voor andere gewesten nooit circulaires verstuurd zijn, ofschoon een werknota vermeldde dat men voor Brabant na de circulaires verschillende herinneringsbrieven zou moeten verzenden, aangezien de besturen in het hertogdom onwillig waren<sup>35</sup>. Wel bestaat er een rapport over de opbrengst van de accijnzen in Brabant, begonnen door raadsheer De Wavrans, na zijn dood voortgezet door raadsheer Leclerc en beëindigd op 20 oktober 1777. Het behandelt echter niet het gevraagde 'tableau général des dettes anciennes et nouvelles'. Wij rangschikken het daarom bij de eerste reeks verslagen<sup>36</sup>.

Ten slotte zijn er de algemene verslagen betreffende het jaar 1782. Op 3 december 1784 werd daartoe opdracht gegeven. Het decreet van de landvoogden van deze datum beveelt het opmaken van 'un état général clair et précis sur les recettes, dépenses et dettes municipales des provinces belgiques'. Het decreet stipuleerde verder dat deze algemene staat moest uitgaan van de staten van ontvangsten en uitgaven die op het grootste gedeelte van het burgerlijk jaar 1782 sloegen. Weinige besturen lieten immers hun boekjaar van Nieuwjaar tot Nieuwjaar lopen. De aanvangsdata liepen nogal uiteen, met een voorkeur voor 1 mei en 1 november. De staat moest in het Frans gesteld zijn en binnen drie maanden ingeleverd worden. Wel mochten de lagere besturen hun informatie en cijfers overmaken 'dans l'idiome de leurs comptes'. De Junta moest formulieren laten drukken, mocht hulpklerken in tijdelijke dienst nemen en moest de operatie beginnen bij Vlaanderen.

Tussen 18 januari 1785 en 21 mei 1786 werden tientallen circulaires aan alle bestu-

33. De vraag voor het verslag luidde: 'que la Jointe s'occupât à rédiger incessamment la partie la plus interessante des charges, à savoir: les dettes anciennes et nouvelles de toutes les provinces, administrations et communautés des Pays-Bas et un état ou tableau général avec l'indication du montant primitif de chaque article de dettes, sa destination, sa nature, l'octroi de création, l'hypothèque, le taux des intérêts et les causes des diminutions et augmentations successives', JAS 561, 13; JAS 123, Crumpipen aan Cazier, 10 april 1775, consulte 22 mai 1775. Het eerste rapport, dat klaarblijkelijk door Starhemberg werd meegenomen, hebben wij nog niet teruggevonden.

34. Het rapport zelf berust in JAS 561, 'Mémoire sur l'état présent de toutes les administrations des Pays-Bas contenant une comparaison raisonnée de leurs dettes actuelles dont elles étaient chargées à la création de la Jointe des Administrations', 1037 blz. en uitslaande bladen met tabellen.

35. JAS 123, dossier; 124, consultes van 20 februari tot 29 december 1778.

36. JAS 164-173.

ren gezonden. Zij waren vergezeld van een lange instructie met 48 punten: 'Directions pour la formation des bilans par les administrations et les communautés des Pays-Bas Autrichiens d'après leurs comptes réels de l'année 1782'. De balansen moesten niet alleen vermelden welke de inkomsten en uitgaven waren, maar ook welke schulden men had en welke leningen het bestuur had verstrekt.

De aanwijzingen van de Junta verzochten de besturen een bekwaam personeelslid vrij te maken voor het verzamelen en classificeren van de cijfers. Deze ambtenaar moest zijn gegevens binnen zes weken inzenden en de balansen opstellen volgens de richtlijnen van drie auditeurs: Lannoy, Muller en Bartenstein. Daar bepaalde kleine districten niet in staat geacht werden goede balansen op te stellen en juiste informatie door te geven, werden andere instanties belast met de taak om deze ter plaatse in te zamelen, zoals bijvoorbeeld in Limburg en Luxemburg de 'Commission des charges publiques'<sup>37</sup>.

Het is duidelijk dat het opstellen van de definitieve syntheses een stapel werk vroeg. Alleen al het doornemen van de balansen van alle fiscale departementen, die als quasi-zelfstandige documenten bij de steden en gewesten werden ingediend met inkomsten en uitgaven, vroeg veel tijd. Elk stadje dat zich respecteerde, had zo een aantal departementen of 'commiserijen'. Het hertogdom Brabant spande hierbij de kroon: de synthese sloeg op 2219 rekeningen. Men had ze na heel veel moeilijkheden alle volledig in handen gekregen en berekend dat men - afgezien van de circulaires - nog meer dan 1800 brieven had moeten versturen en een aantal keren de raadsfiscaal doen optreden om onwillige besturen te dwingen. Het deel van het graafschap Vlaanderen dat onder de Staten ressorteerde, zag zijn financiële administratie opgaan in 811 balansen, het andere gedeelte van het graafschap, West-Vlaanderen geheten, kon het stellen met 159 balansen. Luxemburg had 668 balansen ingediend, het Doornikse 149, Limburg 133, Mechelen 63 en Gelder 20. Voor Henegouwen en Namen maakte de Junta geen optelling, daar zij met de collatie van de documenten van die provincies nooit klaar kwam vóór de Brabantse omwenteling<sup>38</sup>. Het is dus niet juist te beweren dat de Junta reeds in 1786 een algemeen overzicht van alle inkomsten en uitgaven aan de keizer kon voorleggen, zoals A. Bousse weleer schreef<sup>39</sup>.

Het was voor de Junta een delicate taak juiste gegevens te krijgen en het was nog moeilijker ze juist te interpreteren. Dit bracht heel wat correspondentie en contacten mee. Wat vroeger streng verboden was werd nu toegestaan: de leden van de Junta mochten voortaan rechtstreeks met de lagere besturen corresponderen. Vroe-

37. JAS 120, decreet 3 december 1784 en consulte 15 december 1784 en vlg. en dossier.

38. JAS 133.

39. Bousse, 'Inventaire', 36-37: 'Finalement, la Jointe eut encore à s'occuper, avec l'aide d'un personnel subalterne nombreux, à la rédaction du bilan général de toutes les administrations des Pays-Bas Autrichiens. Ce travail fut en somme le point final de son activité sans cesse grandissante. Il fut terminé en 1786'.



ger moest alle briefwisseling via de Raad van Financiën gaan en in zijn naam gebeuren.

De Junta was er op uit om haar syntheses een grote graad van betrouwbaarheid te geven. Een document, getiteld 'Marche à suivre dans la rédaction du mémoire sur la Flandre orientale' geeft aan dat de inleiding een - om zo te zeggen - wetenschappelijke verantwoording moest geven van de samenstelling van het stuk. Zij moest vijf punten behandelen:

la nature de cet ouvrage, la manière dont il a été rédigé, les moyens qu'on a fait valoir pour y parvenir, l'exactitude dont on est parvenu à le rendre susceptible, le degré de confiance qu'il mérite.

Deze opgave kon evengoed voor een hedendaags rapport gelden en bewijst eens te meer welke verfijning het werk van de Junta der Besturen bereikt had<sup>40</sup>.

Elk document moest drie delen omvatten:

1. de balansen van alle ontvangerijen en financiële diensten met inkomsten en uitgaven, schulden ten laste en verstrekte leningen en een samenvattende balans voor heel het vorstendom, de zogenaamde 'Bilans des comptes' en 'Bilan général des comptes'.

2. een lijst met de gerubriceerde uitgaven en inkomsten voor de hele provincie, de zogenaamde 'Relevé général des recettes et des dépenses'. Per rubriek werden hier de cijfers over de dorpen, steden, vrije heerlijkheden en andere bestuurlijke eenheden uitgesmeerd. Zo kon men nagaan hoeveel inkomsten de dorpen en andere besturen trokken uit bijvoorbeeld de wijn- en de bieraccijnzen, hoeveel elk van hen uitgaf aan personeel en aan administratiekosten, tegen welke rentevoet de leningen uitstonden. Zelfs waren de rentetrekken in verschillende klassen ingedeeld en kon men in deze lijst nagaan welke renten bezit waren van afgeschafte kloosters, armentafels en andere dode-hand-instellingen, minderjarigen, besturen en particulieren.

3. het eigenlijke verslag, de 'Mémoire sur le bilan général'. Dit was vergezeld van een aantal bijlagen en moest de volgende onderwerpen behandelen: administratieve beschrijving van de provincie (samenstelling van het vorstendom, grondwet, rechtbanken, boekhoudingen); de toestand van de bede (wijze van aanvragen; accijnzen die ervoor geheven werden, schulden ten laste, de inkomsten, de uitgaven, de schulden, particuliere toestanden). Een heel programma dus.

Maar, o ironie van het lot, nog vóór alle balansen binnen waren en de verwerking gebeurd was, werd de Junta der Besturen al afgeschaft. Zij verdween bij de reorganisatie van het centraal bestuur door Jozef II, bij decreet van 29 maart 1787. De opdracht was echter te belangrijk om ze niet af te werken: voor het eerst in onze ge-

40. JAS 133. Er deden zich ook moeilijkheden voor bij de omzetting van boekhoudkundige gegevens, die in plaatselijke munt werden uitgedrukt, naar gulden Brabants geld. Deze moeilijkheden werden vlot opgelost voor Henegouwen, dat in ponden *parisis* noteerde, en voor Luxemburg. Bij Gelder stond men echter voor twee wijzen van omrekenen, zie JAS 496, fol. 27-28,55-56.

schiedenis zou men een inzicht hebben in alle ontvangsten en uitgaven, baten en lasten. De studie werd voortgezet onder leiding van Dominique de Loecker, hoofd van het departement boekhouding in de nieuw opgerichte regeringsraad.

Wat is van die gigantische onderneming klaar gekomen en over welke documenten beschikken wij nu nog? De drie reeksen documenten bestaan nog voor drie provincies: Mechelen (klaar op 4 september 1787), Limburg (klaar op 26 september 1787) en Gelder (klaar op 3 april 1788). Betreffende Brabant (klaar op 16 januari 1789) vonden wij de gerubriceerde lijst of 'Relevé' niet meer. Voor Oost- en West-Vlaanderen is ook alles klaar gekomen: een schrijven van 1791 somt de documenten op en restitueert ze na de Oostenrijkse restauratie aan de opnieuw (7 juli 1791) opgerichte Junta der Besturen. Wij weten zelfs dat de balansen ingebonden werden en respectievelijk 12 en 4 boekdelen vormden. Wij vonden echter voor beide gedeelten van het graafschap Vlaanderen, naast wat correspondentie, alleen de lijsten of 'Relevés' weer.

Voor Doornik, Luxemburg en Namen bestaan nog de balansen en de lijsten met de boekhoudkundige gegevens per rubriek. Het verslag of de 'mémoire' is wellicht nooit klaar gekomen. De lijsten betreffende Namen en Luxemburg zijn onaf: voor Luxemburg werden voor sommige posten - bijvoorbeeld voor de schulden geen totalen berekend; ook voor Namen niet. In de lijst van Namen vindt men op sommige lege bladen aangeduid wat er opgetekend moest worden.

Het werk was het minst gevorderd voor het graafschap Henegouwen. Hier hebben wij alleen de balansen van de verschillende gemeenten en diensten, en die zijn niet eens volledig. Leuze en Zinnik, bijvoorbeeld, ontbreken<sup>41</sup>. Deze provincie moet

41. Begeleidende documenten bij deze verslagen in JAS 120. Verslag over Mechelen in JAS 1256-1262; Limburg in JAS 338-345; Gelder in JAS 492-496; Brabant in JAS 204-234; 'Oost-Vlaanderen' in JAS 562-581; West-Vlaanderen in JAS 887-894; het Doornikse in JAS 1212-1215; Luxemburg in JAS 405-413; Namen in JAS 1152-1162; Henegouwen in JAS 1049-1053.

De structuur van het volledige dossier was per provincie de volgende. Centraal stond het verslag, de 'mémoire'. De rest bestond uit bijlagen, meestal in deze volgorde:

Bijlage A: Bilan général

Bijlage B: Relevé

Bijlage C: Etat des comptes dans les bilans qui ont servi de base au bilan général

Bijlage D e.v.: Documents annexes

De lijst of 'Relevé' voor Brabant wordt vermeld in de overdracht aan de Junta in 1791 (JAS 133) en moet 1367 blz. hebben geteld volgens verwijzingen in JAS 211. Betreffende 'Oost-Vlaanderen' moeten er bij de reeds vermelde overdracht 12 delen ingebonden balansen bestaan hebben naast een 'bilan général' en een 'rapport avec pièces'. Hetzelfde bestond voor 'West-Vlaanderen' volgens JAS 133. Over Doornik bestond volgens de overdrachtsinventaris van 1791 geen 'mémoire'. Bij het opstellen van het rapport over Limburg wordt vermeld dat dit gebeurt tegen het vooropgestelde plan. Eerst had Brabant behandeld moeten worden. Wegens het verzet van het hertogdom kwam Limburg eerder klaar (JAS 340). Zo verging het ook Mechelen: omdat Brabant en Henegouwen achterbleven, kwam de studie over Mechelen vroeger klaar dan het plan was geweest (JAS 1258).

In de dossiers komen soms belangrijke documenten voor zoals 'Tableau général des impôts sur les consommations et d'autres droits de cette nature qui se lèvent dans le Brabant' (Jas 213, bijlage

zich nog scherper verzet hebben tegen de inventarisatie van ontvangsten, uitgaven en schulden dan Brabant. In september 1787 noteert De Loecker nog: 'Les administrations de la province du Hainaut gardent un morne silence sur toutes nos demandes relatives à l'envoi des comptes de 1782 et à la formation de leurs bilans'. Vanwaar deze uitzonderlijk harde houding komt, is echter niet duidelijk<sup>42</sup>.

Tot zover het overzicht van de algemene verslagen. Hopelijk vinden anderen de bescheiden terug, die wij niet konden ontdekken. Wat wij bezitten is in elk geval merkwaardig en een rijke bron van gegevens, die reeds door historici als Bigwood benut werden<sup>43</sup>. Wij zelf stellen ons voor dit eveneens te doen in enkele studies op het gebied van de Junta en de regionale fiscaliteit en financiën. Deze laatste waren in feite belangrijker dan de staatsfinanciën. Bij de huidige stand van het onderzoek is het niet mogelijk om onmiddellijk een exhaustieve studie te schrijven over de Junta, en moeten wij ons tot deelstudies beperken. Het is onze bedoeling om door enkele monografieën meer licht te werpen op de werking van de Junta der Besturen.

Een eerste studie zal de problemen rond de openbare schuld betreffen. Het centrale gezag was gerechtigd deze netelige en steeds verwaarloosde zaak grondig aan te pakken, omdat het zelf een keurige amortisatie had voorzien voor al de leningen die het vroeger had aangegaan, ook voor de schulden die het tijdens de Zevenjarige oorlog gemaakt had (1756-1763). Het had - vooral op dat ogenblik - de indruk opgedaan dat er heel wat geld te vinden was in de Zuidelijke Nederlanden; maar het wist ook - zij het dan veelal slechts confuus - dat zware oude schulden een aantal lagere besturen in hun ontplooiing remden. In enkele gevallen moest, naar wij aannemen, de Junta vaststellen dat de steden er niet in slaagden zich van hun schuldenlast te bevrijden en een aantal pijnlijke liquidatiemaatregelen doorvoeren. Haar voorschriften waren waarschijnlijk steeds zeer orthodox en slechts gericht op modernisering van het beheer der openbare schuld, in navolging van wat Engeland reeds in de eerste helft van de achttiende eeuw had gerealiseerd.

In een tweede studie hopen wij speciaal de sanering van de Gentse stadsfinanciën en administratie te onderzoeken. Het geval Gent is bijzonder interessant, omdat het de eerste stad was waar de Oostenrijkse regering een sanering van bestuur en financiën trachtte door te voeren. Vanaf 1734 was zij daar voortdurend mee bezig; Gent moest als model dienen. Het experiment met deze stad werd zelfs, naar wij

F) of de mooie kaart die de overdracht van de soevereiniteit in beeld brengt tengevolge van het Tractaat van Fontainebleau (8 november 1785), waarbij men noteerde dat het hertogdom Limburg sindsdien 1034 huizen en 11 'moulins, fonderies et usines' meer telde dan tevoren, alles samen dan 18.534 huizen en 181 molens, smelterijen en bedrijven (JAS 342, fol. 10 en elders). Waarschijnlijk als resultaat van de ontvangen documentatie beschikte de Junta ook over een volledige lijst van alle hoofdontvangers in steden en gewesten (JAS 132).

42. JAS 1258, fol. 1.

43. Bigwood, *Les impôts généraux*, 140 en Annexes.

konden vaststellen, mede aanleiding tot de stichting van de Junta der Besturen. Toen bij de terugkeer van de Oostenrijkse regering na de Vrede van Aken de hervorming nog niet ver gevorderd was, hoopte men te Brussel, dat deze na 1754 wel in het zog van de modernisering der Statenadministratie zou gebeuren. Het werd een tweede mislukking. Het is opmerkelijk dat deze stad, die als eerste werd aangepakt, pas na zoveel andere in de jaren zeventig een reductie van de renten doorvoerde en misbruiken saneerde. Intern-politieke problemen waren hiervan de oorzaak.

In een derde bijdrage hopen wij de stadsschuld te behandelen van een tweede grote stad in de periode van overgang tijdens het Franse en Hollandse bewind, namelijk Antwerpen. Antwerpen heeft zich in belangrijke mate kunnen onttrekken aan de werkzaamheden en de inmengingspolitiek van de Junta der Besturen.

Zo hopen wij door deze studies licht te werpen op onder meer de algemeen doorgevoerde rationalisatie van het bestuur en op de verminking van de gemeentelijke autonomie vóór 1789. Wellicht krijgen wij op deze wijze ook enig inzicht in de enigmatische stelling van Pirenne, die de vooruitgang van de Zuidelijke Nederlanden in de achttiende eeuw eerder toeschreef aan de omstandigheden en het initiatief van de eigen bevolking dan aan de grote Oostenrijkse regeerders Botta Adorno, Cobenzl en Neny, die nochtans veel deden om het land uit de decadentie omhoog te trekken en 's lands bestuur te moderniseren<sup>44</sup>.

44. H. Pirenne, *Histoire de Belgique*, V (Brussel, 1920) 170: 'Ils ont incontestablement fait beaucoup pour relever la Belgique de la déchéance où elle était tombée en 1717, au point de prospérité où on la voit remontée une cinquantaine d'années plus tard.

Si bienfaisante qu'elle ait été on se tromperait pourtant en attribuant à leur intervention des progrès, qui sont beaucoup plus le résultat des circonstances et de l'initiative de la nation'.

# Het Plan van de Arbeid en de SDAP

R. ABMA

## INLEIDING

De economische crisis, die in 1931 ook in Nederland doordrong, bracht grote ontwrichting en ontreddeering teweeg. Ontwrichting en stagnatie in het gehele economische gebeuren, ontreddeering bij diegenen, die voor deze diep ingrijpende ramp oplossingen zouden moeten bedenken: de politici. De ontreddeering was bij de politici van de linkerzijde zo mogelijk nog groter dan bij die van rechts. Was het voor hen aanvankelijk verleidelijk om de rechterzijde er honend op te wijzen hoe hier het kapitalisme wellicht definitief in de groeve neerdaalde, maar al te snel beseften zij dat de arbeidersklasse in dezelfde groeve zou worden meegetrokken.

De politici van rechts, die merendeels de kabinetten bemanden, geloofden daarentegen in enkele algemeen aanvaarde wijsheden. Het regeringsbeleid was dan ook geen wanhoopsbeleid, maar het was gebaseerd op de verwachting dat de crisis over enige tijd voorbij zou gaan, al geloofde men niet aan een terugkeer van het welvaartsniveau van voor 1914. In de eerste plaats werd devaluatie door Colijn en de zijnen als diefstal beschouwd, zodat deze maatregel bij voorbaat reeds was uitgesloten. Het niet mee devalueren bezorgde Nederland weliswaar een slechte concurrentiepositie, maar dit zou op den duur niet behoeven te verhinderen dat het land zich toch zou herstellen uit deze economische crisis. Immers de prijzen daalden en zouden blijven dalen tot het prijsniveau van de wereldmarkt was bereikt. Waren de prijzen daar eenmaal aangeland, dan zou Nederlands concurrentiepositie weer verbeteren, de export toenemen en de crisis tot het verleden behoren. Tot dat moment zou niets moeten worden nagelaten om de prijzen zo snel mogelijk te laten zakken. Dat betekende onder meer dat kostprijsebepalende factoren, zoals lonen, belastingen en renten, omlaag zouden moeten.

De regering ging hierin dan ook voor en verzuimde niet telkens opnieuw de lonen, salarissen en steunuitkeringen te verlagen. Enerzijds was de regering hiertoe wel gedwongen vanwege de dalende belastingopbrengsten, maar anderzijds geschiedde dit alles in de verwachting hierdoor een positieve bijdrage tot prijsverlaging te kunnen leveren. De prijzen daalden inderdaad, maar de werkgelegenheid daalde eveneens en de werkloosheid nam toe. Van nog groter betekenis wellicht was het feit dat een kapitaalbezitter in een dergelijk economisch klimaat minder snel geneigd was