

Stedelijke belastingen in Breda tussen 1814 en 1865

door

R. DE JONG

*Een verkenning van het stedelijk belastingbeleid, de stedelijke belastingdruk en de belastingheffing en -inning**

In het eerste deel van dit artikel wordt de plaats onderzocht, die de accijnzen en de directe belastingen in het stedelijke belastingstelsel van Breda innamen. De vervanging van de accijnzen door directe belastingen, een onderwerp dat vanaf de jaren veertig in toenemende mate tot discussie leidde in Nederland, stuitte onder het gegoede deel van de Bredase bevolking op veel weerstand. In het tweede deel wordt aan de hand van de accijns op het gemaal onderzocht, hoe heffing en inning van de accijnzen plaatsvond. De accijns op het gemaal is als voorbeeld gekozen, omdat deze in Breda door een directe belasting vervangen werd. In het derde deel zal de fraudebestrijding door en de toenemende greep van de belastingbeambten op de handel en de wandel van de betrokken beroepsbeoefenaren de aandacht krijgen. Het gebrek aan effectiviteit hiervan speelde namelijk een doorslaggevende rol bij de beslissing, de accijns door een directe belasting te vervangen.

I. Het stedelijk belastingstelsel

- Voorkeur voor accijnzen

Met het vertrek van de Fransen uit Breda in december 1813 werd het in dezelfde maand bij Soeverein Besluit afgekondigde reglement betreffende de plaatselijke belastingen van kracht. Dit verplichtte de

* Dit artikel is een bewerking van een gedeelte van de doctoraal-scriptie van de auteur, geschreven bij dr. A.W.F.M. van de Sande, vakgroep Nieuwe Geschiedenis voor 1870, Katholieke Universiteit Nijmegen.

stedelijke besturen om op korte termijn een nieuw belastingstelsel te ontwerpen, dat de municipale octrooien, zoals de plaatselijke belastingen in de Franse Tijd genoemd werden, vervangen moest. Het reglement beschreef welke belastingen geheven mochten worden en gaf voor sommige tevens een maximumtarief aan. Dat het toch nog tot juni 1815 zou duren, voordat in Breda een nieuw belastingstelsel werd ingevoerd, kwam omdat het provisioneel bestuur, dat, tot de benoeming van het nieuwe stedelijk bestuur in december 1814, het bestuur waarnam, de zaken op hun beloop had gelaten. Het nieuwe bestuur wilde eerst orde op zaken stellen in de financiële wanorde alvorens een nieuw stelsel in te voeren. Aangezien dit echter een langdurige kwestie dreigde te worden, besloot de gouverneur van Noord-Brabant, Hultman, dat het nieuwe belastingstelsel onverwijld ingevoerd diende te worden.¹

De inkomsten in het nieuwe stelsel kunnen in drie groepen verdeeld worden. De eerste groep bestaat uit de directe belastingen. Deze werden gedeeltelijk als opcenten en gedeeltelijk als eigen middel geheven. Opcenten, waarvoor ook procenten mag worden gelezen, wil zeggen dat het stedelijk bestuur op de rijksaanslag een bepaald percentage voor eigen rekening mocht heffen. De tweede groep bestaat uit accijnzen en ook deze werden gedeeltelijk als opcenten en gedeeltelijk als eigen middel geheven. De derde groep bestaat uit een bonte verzameling van allerlei inkomsten als huren, pachten, kraan-, haven- en poortgelden en vergoedingen voor marktplaatsen. Deze drie groepen vormden de vaste, dat wil zeggen permanente stroom van inkomsten. Naast deze vaste inkomsten kende de stad nog andere, meer incidentele inkomsten uit bijvoorbeeld de verkoop van gemeentegoederen. Vanwege het incidentele karakter worden ze hier verder niet behandeld.

In tabel 1 is te lezen welke plaats de verschillende soorten inkomsten tussen 1814 en 1865 in de financiële huishouding van Breda innamen. In kolom 1 zijn de directe belastingen weergegeven. In de kolommen 2 tot en met 5 de accijnzen, in kolom 6 de overige vaste inkomsten en in kolom 7 de totale vaste inkomsten. De accijnzen zijn verdeeld naar de belangrijkste soorten. In kolom 2 staat de accijns op het gemaal en op het geslacht, in kolom 3 de accijnzen op de dranken, in kolom 4 die op de brandstoffen en in kolom 5 die op de fourages. De accijns op het gemaal werd op tarwe en rogge geheven en de accijns op het geslacht op geslacht vee. De accijnzen op de dranken bestonden uit heffingen op gedistilleerd, op wijn, op bieren en azijnen en op likeuren. Belaste brandstoffen waren steenkolen, turf en hout. De fourages rustten op hooi en stro. Tot slot zijn de directe belastingen, de accijnzen en de overige vaste inkomsten in de kolommen 8, 9

en 10 in procenten van de totale vaste inkomsten uitgedrukt. De belastingen uit 1814 werden onder het municipaal octrooi geheven en zijn hier toegevoegd om verschuivingen te verduidelijken.

Tabel 1. Vaste inkomsten van de gemeente Breda in vijfjaarlijkse gemiddelden 1814-1865 x f 1000,-

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1814		14	34	6	4	8				
1816-20	5	27	16	5	3	7	63	8	81	11
1821-25	5	24	16	6	6	7	64	8	81	11
1826-30	6	29	18	8	7	7	75	8	83	9
1831-35	6	52	24	9	7	8	106	6	87	8
1836-40	7	42	19	8	5	8	89	8	83	9
1841-45	7	39	16	7	5	8	82	9	82	10
1846-50	7	37	13	6	4	8	75	9	80	10
1851-55	4	37	17	6	4	9	77	5	83	12
1856-60	18	18	24	6	3	9	78	23	65	12
1861-65	22	19	29	7	4	12	93	24	63	13

Bron: GAB, Stadsrekeningen 1814-1865

Dat de accijnzen een overheersende plaats binnen de stedelijke inkomsten innamen, is nauwelijks verrassend te noemen. De meeste gemeentebesturen in Nederland hadden een sterke voorkeur voor accijnzen boven directe belastingen. De belangrijkste accijnzen waren die op het gemaal, op het geslacht en op de dranken. In Breda leverden zij tussen 1816 en 1855 60 tot 70% van de inkomsten op. Het gedistilleerd bracht meer dan de helft van de accijnzen op de dranken op. De vervanging van het municipaal octrooi bracht in de verdeling tussen de drie soorten inkomsten geen ingrijpende veranderingen. Wel vond een verschuiving plaats van de zwaar belaste dranken naar het gemaal, dat onder het octrooi niet geheven was. De periode 1816-1855 kan er een van opmerkelijke stabiliteit genoemd worden. De inkomsten stegen weliswaar gestaag, maar het aandeel van de verschillende belastingen in de totale inkomsten bleef vrijwel hetzelfde. Een uitzondering vormt de periode 1831-1840. De oorzaak van de forse stijging van de accijnsopbrengsten in deze jaren moet worden toegeschreven aan de consumptie van de, wegens de Belgische Opstand en daarop volgende status-quo periode, in Breda gelegerde soldaten. Op de verschuivingen na 1855 zal later worden teruggekomen.

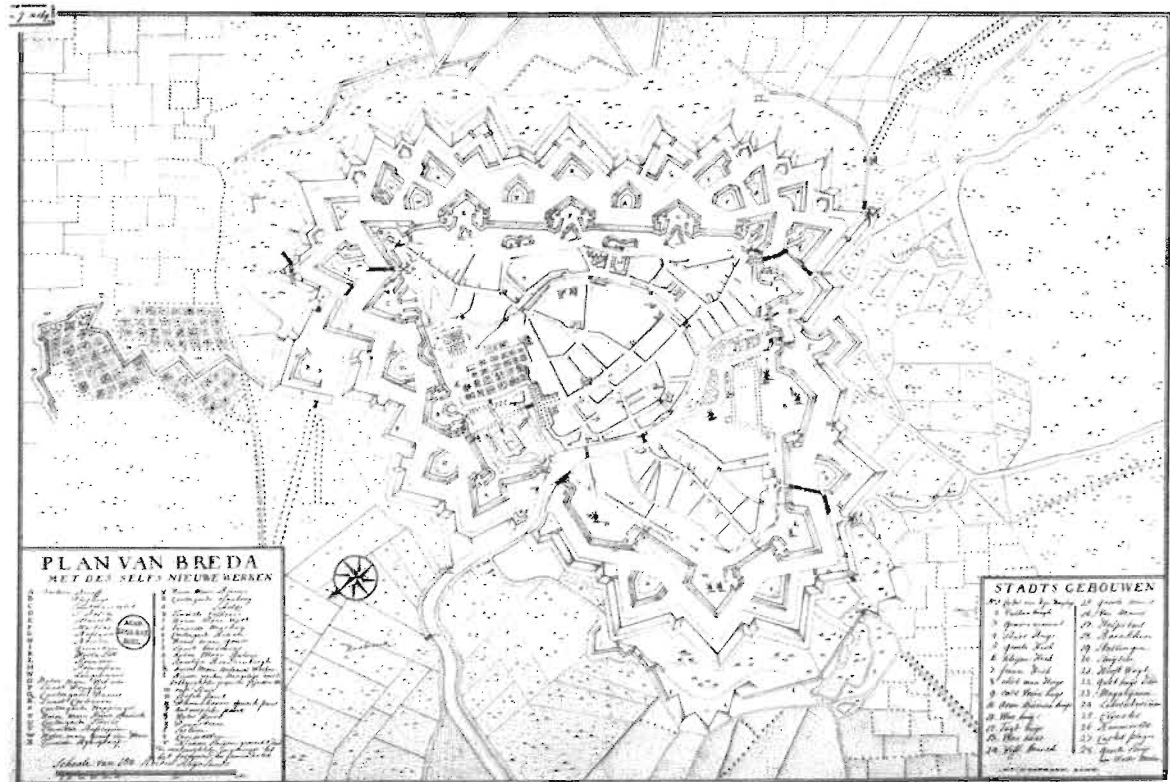
De plaatselijke directe belastingen bestonden voor een belangrijk deel uit opcenten op de rijksbelastingen op „het personeel” en de

grondlasten. De personele belasting werd geheven naar uiterlijke tekenen van welstand, met als belangrijkste grondslag de huurwaarde van huizen. Vanaf 1816 hief het stedelijk bestuur 5 opcenten op de rijksaanslag. Keuze had het daarbij niet, want deze heffing was verplicht gesteld. De grondbelasting bestond in Breda hoofdzakelijk uit een heffing op de gebouwde eigendommen. Ook hier moesten 5 opcenten op geheven worden. Een verhoging van de opcenten in 1823 tot 7 en de gestage verhoging van de rijksaanslag deden de stedelijke opbrengsten uit grond- en personele belasting van rond *f* 1.100,- in 1820 tot ruim *f* 2.200,- in 1853 stijgen.²

Een andere belangrijke belasting die in Breda geheven werd, was de omslag voor het onderhoud van lantaarns, brandspuiten en de nachtwacht. Deze omslag kan als een directe belasting gekarakteriseerd worden, daar de hoogte van de aanslag bepaald werd door de huurwaarde van de huizen. Van 1815 tot 1851 lag de opbrengst rond *f* 3.500,-. Was in andere steden wel eens sprake van een sluipende opvoering van de directe belastingen door deze omslag op te voeren tot boven de werkelijke kosten, het stedelijk bestuur van Breda waakte er nauwgezet over dat de aanslag zo laag mogelijk bleef.³

Aan de stedelijke besturen was het ook toegestaan een plaatselijke directe belasting of hoofdelijke omslag te heffen. Er was echter een beperking: ze waren pas geoorloofd, wanneer de bestaande middelen niet toereikend waren. Aangezien de meeste besturen de voorkeur aan accijnzen gaven, waren er weinig steden die een hoofdelijke omslag van enig belang kenden. Zo ook Breda, waar helemaal geen hoofdelijke omslag bestond. Volgens burgemeester S.B. Jantzon van Nieuwland werden accijnzen onmerkbaar geheven en daardoor gewilliger betaald. Sterke nadruk op de directe belastingen zou, volgens hem, bovendien de meer gegoeden onevenredig zwaar belasten, waardoor dezen afgeschrokken zouden worden zich in Breda te vestigen.⁴ De burgemeester had de stellige overtuiging dat belastingen alle klassen en niet alleen de gegoede behoorden te treffen. Zijn voorkeur ging daarom uit naar de accijns op het gemaal en op het geslacht, omdat juist deze op de levensbehoeften geheven werden. Dat een verzwaring van deze accijnzen de armen zou treffen, geloofde hij niet. Prijsstijgingen zouden volgens hem door loonstijgingen gecompenseerd worden. Bovendien zou de integriteit van het stedelijk bestuur er borg voor staan, dat van de mogelijkheden tot verzwaring geen misbruik gemaakt zou worden. Een optimistisch geloof in de werking van de lonen, waarmee de invloed van de accijnzen op de inkomens van de armen gebagatelliseerd kon worden.⁵

De dekking van de uitgaven werd dus in de bestaande middelen gezocht. Weliswaar bestonden voor de stedelijke accijnzen wettelijke



15. Kaart van Breda en omstreken, 1840 (coll. Bodel Nijenhuis, R.U. Leiden)

maximumtarieven, in de praktijk bleken deze geen waarde te hebben. Zo kreeg het stedelijk bestuur in 1823 toestemming van Gedeputeerde Staten de opcenten op het gemaal en op het geslacht naar eigen inzicht te verhogen.⁶

– Bezuinigingen om een plaatselijke directe belasting te vermijden

Het stedelijk bestuur van Breda, dat in de eerste decennia na het herstel van de onafhankelijkheid de touwtjes in handen had, is door C.J.M. Brok zeer juist als een „genoeglijke en oligarchische belangengemeenschap” omschreven. Heren als de hervormde burgemeester Jantzon van Nieuwland, die bekend stond als „wederstreever der grote beginselen der omwenteling van 1795”, voerden de boven-toon.⁷ Vrij snel na zijn installatie probeerde het stedelijk bestuur op allerlei terreinen de klok terug te draaien. Officieren van de stedelijke schutterij die niet tot de meest aanzienlijken behoorden, werden vervangen door zonen van de leden van het stedelijk bestuur. De gilden werden onder de benaming van ambachten weer tot leven gewekt en het stedelijk bestuur probeerde lange tijd toestemming te krijgen de belastingen weer als vanouds te mogen verpachten. Nog in 1823 werd een mogelijke verpachting door de raadscommissie van financiën onderzocht.⁸

Het stedelijk bestuur wilde de invoering van een plaatselijke directe belasting dus vermijden. Om dit mogelijk te maken, moest zo snel mogelijk het evenwicht tussen de inkomsten en de uitgaven hersteld worden. Weliswaar kon dit bereikt worden door de accijnstarieven te verhogen, maar het stedelijk bestuur onderkende dat hier aan grenzen aan waren. Niet dat de belaste goederen te duur zouden worden, maar de smokkel zou naar zijn mening zulke vormen aannemen, dat deze te zamen met een onvermijdelijke uitbreiding van het aantal belastingbeambten de tariefstijging teniet zou doen.⁹ De enige mogelijkheid snel een evenwicht te vinden, was te bezuinigen. In de begroting voor 1815 werden de uitgaven van *f* 78.000,- geraamd, terwijl deze vroeger, dat wil zeggen voor 1795, op *f* 40.000,- lagen. De oorzaken van deze stijging moesten volgens het stedelijk bestuur in de hoge kosten voor de inkwartiering van soldaten in Breda en in de ondersteuning van de armen gezocht worden. De subsidie aan het College van Regenten voor de armen werd van *f* 12.700,- in 1814 tot *f* 8.000,- in 1816 teruggebracht. Nadat achterstallige schulden uit de tijd van het provisioneel bestuur afgelost waren, de inkwartiering ten einde was gelopen en nog enkele bezuinigingen waren doorgevoerd, stabiliseerden de uitgaven zich rond 1820 op ruim *f* 60.000,-.¹⁰ Tot 1851 stegen de uitgaven hierna weer geleidelijk, zodat de inkomsten, teneinde het evenwicht tussen beide te bewaren, mee moesten stijgen

tot rond f 77.000,-. Deze stijging vond echter plaats zonder dat de belastingtarieven hoefden te stijgen. De bevolkingsgroei van 9.194 personen in 1815 tot 13.797 in 1851 zorgde door een toenemende consumptie van aan accijnsheffing onderworpen goederen vanzelf voor toenemende opbrengsten.¹¹

Om de ontwikkeling van de stedelijke belastingdruk aan te geven, is deze in tabel 2 in guldens per hoofd van de bevolking uitgedrukt. In kolom 1 staan de directe belastingen, in kolom 2 de accijns op het gemaal en geslacht, in kolom 3 de accijnzen op de dranken, in kolom 4 die op de brandstoffen, in kolom 5 die op de fourages en in kolom 6 de overige vaste inkomsten. In kolom 7 staat de totale accijnsdruk en in kolom 8 de totale belastingdruk. De totale belastingdruk bestaat uit de accijnzen en de directe belastingen. De overige vaste inkomsten zijn hier niet meegeteld, omdat deze strikt genomen geen belastingen betroffen.

Tabel 2. Stedelijke belastingdruk in guldens per hoofd van de bevolking in vijfjaarlijkse gemiddelden 1814-1865

	1	2	3	4	5	6	7	8
1814		1,54	3,81	0,62	0,41	0,89	6,38	
1816-20	0,53	2,89	1,76	0,51	0,34	0,75	5,50	6,03
1821-25	0,51	1,90	1,61	0,61	0,57	0,72	5,23	5,74
1826-30	0,57	2,79	1,72	0,74	0,65	0,67	5,90	6,47
1831-35	0,53	4,48	2,08	0,78	0,63	0,71	7,97	8,50
1836-40	0,53	3,33	1,50	0,63	0,33	0,61	5,77	6,30
1841-45	0,49	2,85	1,18	0,52	0,31	0,56	4,86	5,35
1846-50	0,47	2,68	0,93	0,45	0,29	0,54	4,35	4,82
1851-55	0,26	2,65	1,18	0,44	0,26	0,64	4,54	4,80
1856-60	1,26	1,22	1,65	0,39	0,22	0,62	3,47	4,73
1861-65	1,44	1,27	1,92	0,46	0,28	0,79	3,94	5,38

Bron: GAB, Stadsrekeningen 1814-1865

Wordt de periode 1831-1840 vanwege de eerder genoemde redenen buiten beschouwing gelaten, dan blijkt dat de stedelijke belastingdruk per hoofd van de bevolking van zowel de accijnzen als van de directe belastingen tot 1851 daalde. De totale stedelijke belastingdruk lag tussen 1846 en 1850 16% lager dan tussen 1821 en 1825. Vergeleken met de jaren tussen 1826 en 1830 zelfs 26%. Aangezien het stedelijk bestuur als norm voor de inkomsten en uitgaven de sluitende begroting hanteerde, weerspiegelt de tabel tevens op groffe wijze zijn zuinige houding. Met de daling van de stedelijke belastingdruk daalden ook de stedelijke uitgaven per hoofd van de be-

volking. Anders gezegd: de bevolking groeide relatief sneller dan de stedelijke uitgaven.

Omdat het stedelijk belastingstelsel aan de verwachtingen voldeed, werd het tot de jaren vijftig nauwelijks veranderd. Door de uitgaven te beperken, hoefden de accijnstarieven niet opgevoerd te worden en konden directe belastingen zoveel mogelijk vermeden worden. In de jaren vijftig zou hierin, door oorzaken die grotendeels buiten de invloed van het gemeentebestuur lagen, verandering komen.

– De Gemeentewet van 1851

De beweging tot afschaffing van de accijnzen die in de jaren veertig ontstond, hing nauw samen met de opkomst van het liberalisme. In de liberale visie kregen vooral de economische motieven de nadruk. De nijverheid leed in deze visie onder de accijnzen, omdat deze de prijzen hoog hielden, waardoor de werkgevers hogere lonen moesten betalen. Bovendien verhinderden de gedetailleerde voorschriften betreffende de heffing en inning de invoering van nieuwe, grootschalige produktiemethoden als meel- en broodfabrieken. De handel leed in de liberale visie onder de accijnzen, omdat door de uiteenlopende gemeentelijke opcenten de gemeentegrenzen als douanelinies fungeerden.¹²

Met het in 1849 geformeerde eerste ministerie-Thorbecke kwam de weg vrij om de accijnzen terug te dringen. In de Gemeentewet van 1851 werd een eerste poging gedaan de gemeentelijke accijnzen te verminderen, door deze gedeeltelijk te vervangen door extra opcenten op de directe rijksbelastingen. Het was een halfslachtige poging, omdat aan de opcenten zodanig lage maxima waren gesteld, dat deze de financiële gevolgen van het afschaffen van één of meerdere gemeentelijke accijnzen niet konden compenseren.¹³ De opcenten op de gebouwde eigendommen mochten tot 15 en op de personele belasting tot 25 opgevoerd worden. De mogelijkheid tot het heffen van een plaatselijke directe belasting bleef bestaan, maar werd pas toegestaan als de opcenten op de gebouwde eigendommen 5 en op de personele belasting 15 bedroegen. De plaatselijke belasting mocht echter niet omvangrijker zijn dan de resterende opcenten op beide belastingen tot het maximum zouden opleveren. De speelruimte bleef dus beperkt en van de bepaling dat als aanvulling opcenten op allerlei accijnzen tot een maximum van 150 geheven mochten worden, werd door de gemeentebesturen op grote schaal gebruik gemaakt.¹⁴

De Gemeentewet verplichtte de gemeentebesturen binnen vijf jaar een nieuw belastingstelsel overeenkomstig de bovengenoemde bepalingen te ontwerpen. In Breda werd hiervoor eind 1851 een vijf

leden tellende financiële commissie uit de gemeenteraad gekozen. Ondanks dat bekende liberalen als N.R.H. Guljé, een trouw aanhanger van Thorbecke, en J.A. van der Burgh, onder andere voorzitter van de Kamer van Koophandel en van De Kiezersvereniging, hierin zitting hadden, werden geen belangrijke wijzigingen voorgesteld. Volgens het ontwerp dat de commissie in augustus 1853 bij de raad indiende, zouden de opcenten op de gebouwde eigendommen 10 en op de personele belasting 15 moeten gaan bedragen. Dat ze onder het maximum bleven, gebeurde niet om ruimte voor een plaatselijke directe belasting te scheppen. Integendeel, deze bleef onbesproken. De overige inkomsten zouden geheel uit de accijnzen moeten komen. Alle accijnstarieven zouden hetzelfde blijven, alleen de opcenten op de rogge zouden van 100 tot 50 verlaagd worden. Directe belastingen werden vermeden en van de intentie de gemeenteaccijnzen terug te dringen, bleef in Breda alleen een tariefverlaging op de rogge over.¹⁵

Intussen was, zoals uit tabel 2 blijkt, de directe belastingdruk per hoofd van de bevolking van *f* 0,47 tussen 1846 en 1850 tot *f* 0,26 tussen 1851 en 1855 teruggelopen. Dit was het gevolg van een rechtszaak die enkele Bredase inwoners tegen de gemeente hadden aangespannen. Zij vochtten de rechtmatigheid van de omslag voor het onderhoud van lantaarns, brandspuiten en de nachtwacht aan. Nadat de kwestie in 1853 bij de Hoge Raad was beland, en omdat meerdere inwoners hun aanslag weigerden te betalen, besloot de gemeenteraad de omslag met ingang van 1854 in te trekken.¹⁶

De indiening van het belastingontwerp door de commissie werd gevolgd door een lange periode waarin de betrokkenen, zoals de raadsleden en de opperopziener, het hoofd van de stedelijke belastingdienst, hun opmerkingen konden maken. Pas in november 1854 werd het ontwerp goedgekeurd, dat alleen in detail enige veranderingen had ondergaan. De invoering van het nieuwe stelsel werd echter verhinderd door het besluit van de Tweede Kamer in juli 1855, de accijns op het gemaal met ingang van 1856 af te schaffen.¹⁷

- Een plaatselijke directe belasting opgedrongen

De afschaffing van de rijksaccijns bracht het gemeentebestuur in problemen. Bij continuering van de opcenten daarop als een eigen heffing zou het de inning zelf ter hand moeten nemen. De meeste raadsleden verwachtten dat dit hoge kosten met zich mee zou brengen, omdat uitbreiding van het aantal belastingbeambten onvermijdelijk werd geacht. Anders vreesden zij het ontstaan van een omvangrijke smokkel. Hoewel de meerderheid van de raad de accijns liever wilde behouden, werd in oktober 1855 met dertien van de veertien stemmen besloten ook de gemeentelijke accijns op het gemaal af te

schaffen.¹⁸ Afschaffing betekende echter tevens een keuze voor de directe belastingen. Reële alternatieven waren er niet. Alleen een plaatselijke directe belasting kon genoeg inkomsten opleveren om het ontstane gat te vullen. Nog in dezelfde vergadering – omdat de vervanging al met ingang van 1856 gereed moest zijn, was haast geboden – werd besloten een plaatselijke directe belasting op de vierkante el te heffen ter grootte van f 25.000,-. Het woonoppervlak werd de basis voor de heffing. Door dit besluit moest echter het nieuwe belastingstelsel in zijn geheel herzien worden.¹⁹

Tijdens de herziening werden de aanslagen voor de nieuwe belasting voor 1856 al gedeeltelijk geïnd. Dit was weliswaar noodzakelijk, omdat het gemaal intussen al afgeschaft was, maar het betekende wel dat de gemeenteraad het gewijzigde ontwerp moest goedkeuren. Ondanks de problemen die al direct bij de inning ontstaan waren, was er voorlopig geen weg terug. Nieuwe herzieningen zouden teveel tijd vergen en bovendien moeilijkheden veroorzaken met de aanslagen die al geïnd waren. De raad nam in mei 1856 het gewijzigde ontwerp dan ook aan, zodat het nieuwe gemeentelijke belastingstelsel met ingang van 1857 formeel eindelijk in werking kon treden.²⁰

- Protesten uit de bevolking

De nieuwe belasting was door de haast slecht voorbereid. De aanslag kwam tot stand op basis van het aantal vierkante ellen dat elk huisgezin bewoonde. De huizen waren in elf klassen verdeeld, en naarmate de waarde van een huis steeg, belandde het in een hogere klasse waar de aanslag per vierkante el hoger was. Problemen ontstonden doordat iedereen aangeslagen werd. Veel armen waren niet bij machte te betalen, zodat veel aanslagen als oninbaar afgeschreven moesten worden. Het meer gegoede deel van de bevolking protesteerde middels bezwaarschriften massaal tegen de huns inziens niet alleen te hoge, maar vooral volstrekt willekeurige aanslagen.²¹ Deze individuele bezwaren vloeiden aan het eind van 1856 samen in een georganiseerd protest. Op 18 januari 1857 verscheen in de Bredasche Courant een oproep aan de kiesgerechtigde burgers, een adres aan de gemeenteraad in het koffiehuis „Het Hof van Holland” te ondertekenen, waarin om afschaffing van de belasting gevraagd werd. De organisatie lag in handen van een vijf leden tellende commissie onder voorzitterschap van G. de Serière. In deze commissie had ook de al eerder genoemde liberaal Guljé zitting. De oproep werd een succes. Ondertekend door 290 kiesgerechtigden, ruim 36% van alle kiesgerechtigden, belandde het adres tien dagen later bij de gemeenteraad.²²

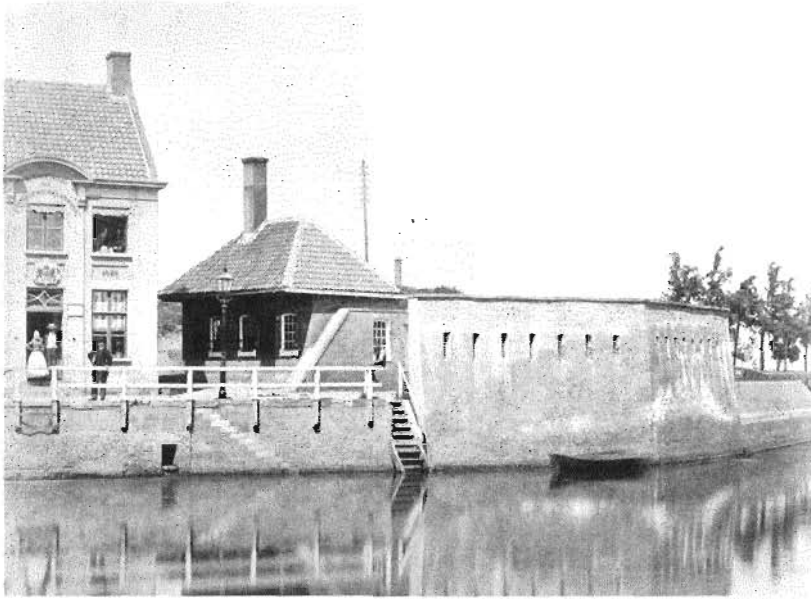
Hoewel het adres in eerste instantie tegen de directe belasting gericht was, bevatte het tevens andere punten. Ter vervanging stelden

de initiatiefnemers voor de gemeentelijke accijns op tarwe en de broodzetting weer in te voeren. De broodzetting waarmee het gemeentebestuur vanouds de broodprijzen vaststelde, was in februari 1853 afgeschaft. Met de broodzetting werden onder andere wijzigingen in de accijnstarieven en in de marktprijzen van de granen in de broodprijzen doorberekend. Deze prijzen waren maxima, waarboven de bakkers hun brood niet mochten verkopen. Na de afschaffing stelden de Bredase bakkers de prijzen in onderling overleg vast. Onder de broodzetting zou de afschaffing van de accijns tot een evenredige prijsdaling geleid hebben. Nu de bakkers de prijzen bepaalden, waren ze echter op hetzelfde nivo gebleven. Wat voorheen aan accijnzen betaald werd, vloeide nu in de zakken van de bakkers. Om mogelijke protesten uit het arme deel van de bevolking tegen een herinvoering van het gemaal voor te zijn, werd daarom in het adres voorgesteld de rogge niet te belasten en de broodzetting weer in te voeren.²³

– Van protest tot politieke organisatie

Na de indiening van het adres kreeg de beweging met de oprichting van de kiesvereniging Eendragt een politiek vervolg. Voorzitter was De Serière, tevens voorzitter van de commissie die het adres had georganiseerd. Als bestuurslid en vanaf 1858 als voorzitter trad Guljé op, eveneens uit de commissie afkomstig. Met de oprichting van Eendragt was voor de eerste maal in Breda sprake van twee concurrerende kiesverenigingen. Voorheen had De Kiezersvereniging de alleenheerschappij gehad.²⁴ Hoewel tussen de kiesverenigingen verschillen bestonden in de maatschappelijke achtergrond van bestuursleden en kandidaten, kunnen geen van beide eenduidig aan een politieke stroming worden gekoppeld. De ontstaans- en bestaansredenen van Eendragt was en bleef het verzet tegen de plaatselijke directe belasting. Lidmaatschap werd voornamelijk bepaald door persoonlijke en minder door politieke opvattingen. Duidelijk komt dit naar voren bij de politieke activiteiten van Eendragt. Alleen bij raadsverkiezingen werd De Kiezersvereniging bestreden; bij verkiezingen voor Provinciale Staten en Tweede Kamer proclameerden beide kiesverenigingen dezelfde liberaal-katholieke kandidaten.²⁵

In juli 1857 werden de eerste raadsverkiezingen sinds de oprichting van Eendragt gehouden. Deze verkiezingen vonden plaats als gevolg van de bepaling, dat elke twee jaar een derde deel van de vijftien raadsleden moest aftreden. Van de vijf gekozen raadsleden waren er drie kandidaat van Eendragt en twee van De Kiezersvereniging. Voor geen van beide een duidelijke overwinning. Ondanks dat de opkomst van de kiesgerechtigden met bijna 57% sinds 1851 de hoogste was, kan niet gezegd worden dat dit de beroering van eind 1856



16. Waterpoort met militair wachthuis en stedelijk belastingkantoor te Breda, ca. 1870 (coll. Rijksdienst voor Monumentenzorg)

weerspiegelde. De reden hiervan was, dat de oprichting van Eendragt als mosterd na de maaltijd kwam. In mei 1857 was de zittende gemeenteraad al om en probeerde hij de directe belasting in ieder geval gedeeltelijk te vervangen. Als gevolg hiervan verliep de concurrentie tussen beide kiesverenigingen snel. Bij de periodieke verkiezingen in 1859 werden drie dezelfde kandidaten geproclameerd en in 1861 proclameerde De Kiezersvereniging zelfs een bestuurslid van Eendragt. In 1862 fuseerden beide kiesverenigingen tot Eendragt maakt Magt. Een logische stap, omdat geen noemenswaardige politieke verschillen beide kiesverenigingen hadden gescheiden.²⁶

Aangezien Eendragt als de politieke exponent van het verzet tegen de directe belasting beschouwd kan worden, is het interessant om te zien dat de bestuursleden voornamelijk uit de handel en de nijverheid afkomstig waren en nauwelijks vooraanstaande posities in het sociale leven innamen. Bij De Kiezersvereniging was de achtergrond anders. Veel van haar bestuursleden bezetten tevens belangrijke posities in het sociale leven, bijvoorbeeld als bestuurslid van De Groote Sociëteit, dé sociëteit van de Bredase elite, als lid van een der kerkeraden of als regent van een katholieke charitatieve instelling zoals het weeshuis. Een duidelijk verschil in achtergrond, maar niet in politieke termen te vertalen. Hoogstens kan gesteld worden, dat het verzet te-

gen de directe belasting vooral uit handels- en nijverheidskringen afkomstig was.²⁷

- De gemeenteraad keert op zijn schreden terug.

Terugkerend tot de bezwaarschriften die eind 1856 binnenkwamen, hadden enkele raadsleden, onder de indruk van het grote aantal, het voorstel gedaan de directe belasting sterk te verlagen. Ter compensatie zouden de opcenten op de directe rijksbelastingen tot het maximum opgevoerd moeten worden en de opcenten op het gedistilleerd van 100 op 150 gebracht moeten worden. Herinvoering van de accijns op het gemaal leek de raad niet haalbaar. Het voorstel werd in mei 1857 aangenomen, zodat de opbrengst van de directe belasting van f 25.000,- tot f 10.000,- teruggebracht werd.²⁸ Ondanks deze verlaging bleven onder de bevolking bezwaren tegen de directe belasting bestaan. De grondslag werd nog steeds als willekeurig beschouwd. Om alle problemen definitief uit de weg te ruimen, besloot de gemeenteraad vervolgens de directe belasting met ingang van 1858 te vervangen door een hoofdelijke omslag. De grondslagen hiervan werden gebaseerd op die van de personele belasting. De opbrengst bleef op f 10.000,- begroot.²⁹

Rust in het belastingstelsel bleef echter uit. De compensatie die in het verhogen van de opcenten op het gedistilleerd gezocht werd, gaf aanleiding tot omvangrijke ontduikingen. De opcenten hadden in korte tijd een forse verhoging ondergaan. Voor 1857 bedroegen ze sinds lang 50. De stelselherziening had ze begin 1857 al tot 100 verhoogd en nu waren ze halverwege hetzelfde jaar opnieuw met 50 tot 150 verhoogd. Een verdrievoudiging, maar de opbrengsten vielen bitter tegen. In 1859 f 13.000,-, terwijl ze op f 30.000,- begroot waren. Deze f 13.000,- kwamen ongeveer overeen met de opbrengsten die behaald werden toen de opcenten nog 50 bedroegen. De ontduiking had een zo grote omvang genomen, dat de gemeenteraad besloot de opcenten met ingang van 1860 tot 43 terug te brengen. De tariefverlaging leidde tot een stijging van de opbrengsten tot f 16.000,-.³⁰

Zo bestond begin 1860 de situatie dat voor de vier jaar eerder afgeschafte accijns op het gemaal nog steeds geen bevredigend alternatief was gevonden. De financiële situatie van de gemeente verslechterde zienderogen, omdat naast de tegenvallende opbrengsten de uitgaven sterk gestegen waren. Zowel de Wet tot regeling van het Armbestuur uit 1854 als de Wet op het Lager Onderwijs uit 1857 vergden toenemende gemeentelijke uitgaven. Hierbij kwam nog de oprichting van een gemeentelijke gasfabriek, waarvoor in 1858 een lening van f 50.000,- werd uitgeschreven en waarvoor schuldvorde-

ringen van nominaal *f* 66.000,- voor *f* 43.000,- verkocht werden.³¹ Hoewel het dus hoog tijd werd de inkomsten op peil te brengen, schoof de gemeenteraad een beslissing voor zich uit. Omdat alternatieven niet voorhanden waren, resteerde slechts de keuze tussen verhoging van de plaatselijke directe belasting of herinvoering van de accijns op het gemaal. Verhoging van de directe belasting zou onvermijdelijk op hernieuwde weerstand uit het gegoede en dus veelal kiesgerechtigde deel van de bevolking stuiten. Over bleef slechts een herinvoering van de accijns op het gemaal.

Nadat, na ingewonnen informatie, was gebleken dat een heffing door de gemeente zelf zowel in 's-Hertogenbosch als in Bergen op Zoom boven verwachting voldeed, besloot de raad met twaalf tegen twee stemmen de accijns met ingang van 1862 weer te gaan heffen. De tarieven zouden gelijk zijn aan de laatst geheven opcenten, *f* 1,50 per mud tarwe en *f* 0,40 per mud rogge (zie ook tabel 3). Daar naar verwachting enige financiële speling zou ontstaan, werd tegelijkertijd besloten inkomens tot *f* 300,- per jaar voor de plaatselijke directe belasting vrij te stellen en de opbrengst van *f* 10.000,- naar *f* 5.000,- terug te brengen. Het besluit tot vrijstelling van de inkomens tot *f* 300,- was bedoeld als een tegemoetkoming aan het arme deel van de bevolking voor de herinvoering van de accijns op rogge.³²

Uit de verwickelingen rond het belastingstelsel blijkt duidelijk de behoudende consensus onder het gegoede deel van de Bredase bevolking over het te voeren beleid. De ruime raadsmeerderheid bij het invoeren van de plaatselijke directe belasting in 1855 was onder invloed van de publieke opinie binnen korte tijd weggesmolten. De omvang van de opbrengsten liep van *f* 25.000,- in 1856 tot *f* 10.000,- in 1858 terug en zou naar verwachting in 1862 nog slechts *f* 5.000,- bedragen. Protesten tegen de herinvoering van de accijns op het gemaal werden, behalve van de bakkers en een enkele liberaal, nauwelijks vernomen. Niet alleen in Breda vonden zulke opvallende beleidswijzigingen plaats, ook in Delft is voor deze jaren een opvallende zigzagkoers van de gemeenteraad geconstateerd, waarbij de raadsleden, waarschijnlijk eveneens uit electorale overwegingen, vlot van positie veranderden.³³

- Dreigend bankroet

Het besluit tot herinvoering van de accijns op het gemaal werd in december 1861 naar de minister van Binnenlandse Zaken gestuurd, bij wie de beoordeling lag. De gemeenteraad had geen geluk dat juist toen zijn besluit behandeld werd de ontwerper van de Gemeentewet, Thorbecke, minister werd. Deze voelde weinig voor een terugkeer naar de accijnzen en in maart 1862 kwam bij de raad een afwijzende

beschikking binnen.³⁴ De gemeenteraad moest nu het besluit nemen tot òf een nieuw verzoek òf een verhoging van de directe belasting. Besloten werd een nieuw verzoek in te dienen. Hierin werd benadrukt, dat herinvoering niet alleen noodzakelijk was vanwege de problemen bij de inning van de hoofdelijke omslag, maar ook vanwege de slechte financiële situatie van de gemeente. In juni kwam echter weer een afwijzende beschikking binnen met de opmerking dat geen dringende behoeften tot herinvoering in het nieuwe verzoek ontdekt waren.³⁵ Hoewel een toelichting bij de afwijzing ontbrak, is het mogelijk dat deze verband hield met het voornemen de hoofdelijke omslag met *f* 5.000,- te verlagen. De raad had de financiële situatie weliswaar als kwijnend afgeschilderd, maar verstreekte tegelijkertijd zo min mogelijk details. Dit was begrijpelijk, want de zorgen waren geheel aan het eigen beleid te danken. In een poging het onvermijdelijke te ontlopen, was de gemeente bijna in een bankroet beland. Begin 1862 was de situatie zo benard geworden, dat alle betalingen aan leveranciers en andere schuldeisers gedurende vele maanden opgeschort moesten worden. De gemeenteraad zag zich verplicht rente over de onbetaalde vorderingen te betalen.³⁶

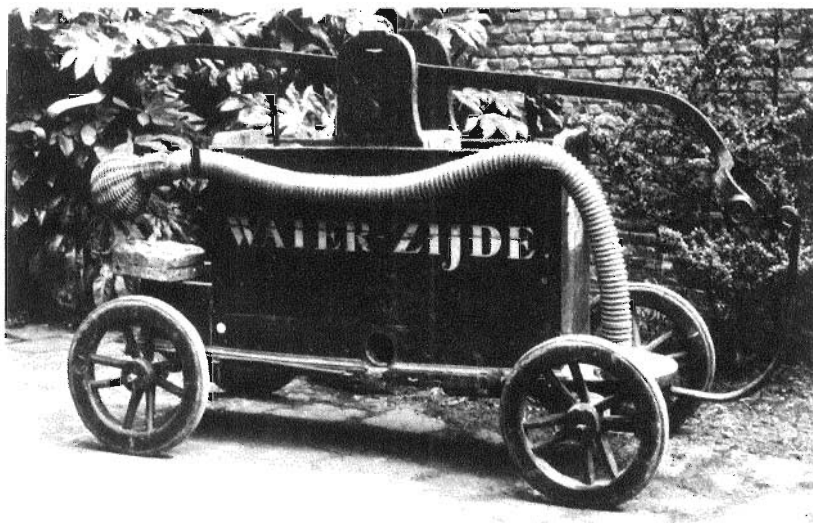
Ondanks de benarde situatie liet de raad zich niet afschrikken en ontwierp een derde verzoek aan de minister. In oktober kwam hierop wederom een negatief antwoord. Eindelijk het hopeloze van de hele onderneming inziende, deden enkele raadsleden vervolgens het voorstel van de herinvoering verder af te zien en de hoofdelijke omslag tot *f* 20.000,- te verhogen. Dat dit voorstel met de minimale meerderheid van zes tegen vijf stemmen aangenomen werd, laat zien hoe halsstarrig een groot deel van de raad bleef. De directe belasting was voor hen afschrikwekkender dan het risico van een bankroet. Eind 1862 verdween de accijns op het gemaal definitief uit beeld. De directe belastingen kregen nu, zoals uit tabel 1 blijkt, een vooraanstaande plaats in het gemeentelijke belastingstelsel.³⁷ Ook de andere gemeentelijke accijnzen waren geen lang leven meer beschoren. Met ingang van mei 1866 werden ze vrijwel allemaal, met als belangrijkste uitzondering het gedistilleerd, door de Tweede Kamer bij wet afgeschaft. Problemen met het vinden van vervangende inkomsten werden ditmaal vermeden door de gemeenten ter compensatie het vier vijfde deel van de rijksopbrengsten van de personele belasting over te dragen.³⁸

– Achtergronden van het verzet tegen de directe belasting

Het brede verzet tegen de directe belasting onder het gegoede en kiesgerechtigde deel van de Bredase bevolking en de pogingen het gemaal weer in te voeren, kunnen beschouwd worden als het nastre-

ven van financieel eigenbelang ten koste van het arme deel van de bevolking. Dit suggereert tenminste F.A.J.M. van Bavel, die enerzijds stelt dat de accijnzen in Breda rond 1855 een onevenredig zware druk op de minder bedeelden legden en anderzijds stelt dat de besluitvorming rond de belastingheffing aan groepsbelangen ondergeschikt was.³⁹ Hierbij moeten echter enige kanttekeningen worden gemaakt. Dat de accijnzen in totaliteit een zware druk op de armen legden, is juist, maar dit lag niet bij iedere accijns even duidelijk. Zo was dit bij het gedistilleerd veel duidelijker dan bij het gemaal. De opbrengsten hiervan waren voornamelijk uit de heffing op tarwe afkomstig – het tarief op een mud tarwe was van 1841 tot 1855 vier maal zo hoog als dat op rogge, terwijl 45% van het totaal aantal veraccijnsde mudden uit tarwe bestond – en tarwebrood was het voedsel van de goeuden. Het is zelfs niet gewaagd te veronderstellen, dat de belasting op de vierkante el de goeude inwoners nauwelijks zwaarder belastte dan het gemaal. Het voornaamste onderscheid was dat de armen zich aan het gemaal onttrokken door, gedwongen door de armoede, uit te wijken naar goedkopere graansoorten als boekweit en naar aardappelen. Bij de directe belasting werden ze weliswaar aangeslagen, maar het resultaat zal uiteindelijk niet veel verschild hebben, omdat hun aanslagen meestal wegens onvermogen als oninbaar werden afgeschreven.

Dat de besluitvorming aan groepbelangen ondergeschikt was, is eveneens juist, maar mag niet tot de conclusie leiden dat het verzet te-



17. Zuigperspomp van de brandweer te Breda, negentiende eeuw (coll. Stedelijk en Bisschoppelijk Museum)

gen de directe belasting alleen een verzet was tegen het verschuiven van de lasten naar de goeude inwoners. Dit bleek al uit het voorstel in het adres-De Serière om bij een eventuele herinvoering van het gemaal de rogge te ontzien. Door alleen de tarwe te belasten, werden de lasten op eigen voorstel bij de hogere standen gelegd. Belangrijker in dit verband was de impopulariteit van de directe belasting zelf. Deze betekende maandelijks vastgestelde aanslagen op basis van welstand, terwijl het gemaal schijnbaar onzichtbaar en vrijwillig betaald werd. De irritatie die de grondslag zelf bovendien opwekte, droeg sterk bij aan de omvang van het verzet. De koerswijziging van de raad was zodoende wel een uiting van groepsbelang, maar dit belang mag niet zonder meer gelijkgesteld worden met financieel belang.

II. Heffing en inning van de accijns op het gemaal 1823-1855

- Stedelijke en rijksaccijns

Accijnzen hadden de voorkeur van de hogere standen, omdat deze vanuit hun gezichtspunt onzichtbaar betaald werden. Onzichtbaar, omdat de consument niet in aanraking met de belastingdienst kwam. De accijnzen werden weliswaar grotendeels in de prijzen doorberekend, het gemaal door de broodzetting in het geheel, maar de consumenten kregen geen aanslagen, zoals bij de directe belastingen. De betrokken beroepsbeoefenaren hadden hier een heel andere kijk op. Voor hen brachten de jaren na de herinvoering van de rijksaccijns in 1823 een toenemende reglementering, totdat in de jaren vijftig vrijwel alle zaken rond het vervoer van graan, het malen tot meel en het bakken van brood tot in details waren voorgeschreven. In dit tweede deel zal het systeem van heffing en inning zoals dat tussen 1823 en 1855 functioneerde, in grote lijnen behandeld worden. Fraude en fraudebestrijding zullen in het derde deel aan bod komen.

Wanneer een rijksaccijns op het gemaal geheven werd – dit was alleen in de perioden december 1816–1822 en 1830–mei 1833 niet het geval – bestond de stedelijke accijns uit opcenten op die rijksaccijns. Deze opcenten werden tegelijk met de rijksaccijns door de rijksbelastingdienst geïnd en aan het einde van elke maand aan de stedelijke ontvanger overgedragen. De accijns mocht officieel pas geheven worden wanneer het graan gemalen werd, maar een strikte naleving van dit voorschrift zou de belastingdienst voor grote problemen stellen. De molens lagen namelijk binnen de stadsmuren en wanneer het graan onbelemmerd de stad ingevoerd mocht worden, was het een kleine moeite het illegaal te malen. Vandaar waren de stadspoorten de aangewezen plaatsen om het graan te belasten. Dit was dan ook de praktische gang van zaken.⁴⁰

Niet alleen graan werd ingevoerd, maar ook meel en brood en hiervoor was al in de plaats waar het gemalen was de rijksaccijns betaald. Hierop rustte dus alleen nog de stedelijke accijns en deze werd door de stedelijke belastingdienst aan de poorten geïnd. Hoewel de rijksaccijns en de stedelijke opcenten eigenlijk alleen door de rijksbelastingdienst geheven mochten worden, namen de stedelijke belastingbeambten aan de poorten ook de aangiften hiervoor op zich. Zo ontstond een praktische werkverdeling: de stedelijke beambten werkten voornamelijk aan de poorten, terwijl de rijksbeambten de werkzaamheden binnen de stad voor hun rekening namen. In de jaren dat geen rijksaccijns geheven werd, moesten alle taken door de stedelijke beambten uitgevoerd worden.⁴¹

– Aangifte en betaling

Bij elk van de vier stadspoorten stond een belastingkantoor, waar een stedelijke ontvanger en opziener gestationeerd waren. De opziener controleerde al het binnenkomende verkeer en de ontvanger registreerde de aangiften. De vervoerder van het graan moest de rijksaccijns en de opcenten na aangifte zo snel mogelijk, op straffe van inbeslagname en boete, bij de rijksontvanger betalen. Deze had zijn kantoor in de stad. Na de betaling verstrekke de rijksontvanger een accijnsbiljet waarop soort, hoeveelheid, naam van de eigenaar, de molen waar het graan gemalen zou worden en de bakker voor wie het meel bestemd was, vermeld stonden.⁴² Het biljet was twee dagen geldig. Binnen deze twee dagen moest het graan gemalen en bij de bakker afgeleverd zijn. Elke avond vergeleek de rijksontvanger de bij hem betaalde accijns met de registers van aangiften bij de poorten. Zo kon snel achterhaald worden wie wel het graan aangegeven, maar de accijns niet betaald had. Betrof de invoer meel of brood, waarop alleen stedelijke opcenten rustten, dan moest meteen aan de poort betaald worden.⁴³ Het graan mocht binnen de stad alleen in de aangegeven hoeveelheden vervoerd, opgeslagen en gemalen worden. Opsplitsing in kleinere partijen of samenvoeging tot grotere was verboden. Op deze wijze kon steeds gecontroleerd worden of over het graan dat vervoerd of gemalen werd, de accijns betaald was. Het accijnsbiljet dat bij de betaling was afgegeven, moest namelijk bij het graan of het meel blijven, totdat dit tot brood gebakken was.⁴⁴

De Wet op het gemaal uit 1822, die de herinvoering van de rijksaccijns in 1823 regelde, bepaalde, zoals we eerder zagen, dat heffing en inning pas mochten plaatsvinden op het moment dat het graan gemalen zou worden. De achterliggende bedoeling hiervan was, de binnenlandse handel zo min mogelijk te belemmeren. Dat de accijns in de praktijk niettemin een invoerrecht werd, kwam door het stedelijk be-

lastingreglement. Dit reglement, eveneens van kracht met ingang van 1823, bepaalde dat de stedelijke opcenten aan de poorten geheven moesten worden. Omdat rijksaccijns en opcenten min of meer een eenheid vormden, werd de rijksaccijns zodoende ook aan de poorten geheven. Doordat vrijwel alle gemeenten dit deden, fungeerden de gemeentegrenzen als binnenlandse douanelinies.⁴⁵ Vrijheid van vervoer werd zo een fictie. Bij de doorvoer van graan door de stad moest bij de poort van invoer aangifte gedaan worden en een borg betaald worden. Bij uitvoer gaf de ontvanger bij de poort van uitvoer vervolgens een bewijs af, waarmee bij de poort van invoer de borg weer afgehaald kon worden. Een omslachtige en tijdrovende procedure, want uitvoer betekende tegelijk weer invoer in de volgende gemeente.⁴⁶

– Molenaars en bakkers

Aangezien het overgrote deel van de invoer in Breda uit graan bestond, vond controle niet alleen bij de poorten, maar ook bij de molens plaats. Dit vormde een effectieve methode, omdat enerzijds het aantal graanmolens gering was – lange tijd waren slechts drie molenaars als graanmolenaar werkzaam – en anderzijds de molenaars verantwoordelijk waren voor alles wat op de molen niet in orde werd bevonden. Zij moesten er zelf op toezien dat de bij hen afgeleverde hoeveelheden graan in overeenstemming waren met de betaalde accijns en ook dat de andere gegevens op de accijnsbiljetten klopten.⁴⁷ Op elke molen was door de rijksbelastingdienst een molenbus geplaatst. Na ontvangst van het graan scheurde de molenaar het accijnsbiljet in tweeën, waarvan de ene helft in de molenbus gedeponeerd werd en de andere helft, het „dubbel”, bij het graan bleef. De sleutels beruften bij de rijksontvanger. Om de paar dagen werd de bus door een rijkscommies gelicht, waarna de biljetten vergeleken werden met het aanwezige graan en de registers van aangiften.⁴⁸

De molenaars droegen niet alleen de verantwoording voor overtredingen op de molen, maar ook voor overtredingen die door hun knechten, ook buiten hun medeweten, werden begaan. Zowel de molen als de woonruimten van de molenaar en zijn knechten waren dag en nacht aan onderzoek blootgesteld. Om de belastingbeambten binnen te kunnen laten, moest altijd iemand thuis zijn. Teneinde de controle overzichtelijk te houden, was het niet alleen verboden voor zonsopgang en na zonsopgang te malen, maar was het een molenaar evenmin toegestaan zowel belaste als onbelaste granen te malen.⁴⁹ Verder mochten verschillende beroepen in dezelfde bedrijfstak niet gemengd uitgeoefend worden. De beroepsuitoefening van molenaar, bakker, grutter en meelverkoper was strikt gescheiden. Bovendien

mochten bakkerijen niet aan molens grenzen en waren alle particuliere huizen binnen een straal van 50 ellen rondom een molen eveneens aan onderzoek onderwerpen.⁵⁰

De controle spitste zich dus vooral toe op de poorten en de molens. Van het grootste belang was dat meelsmokkel voorkomen werd. Kon meel de stad binnengesmokkeld worden, dan werd de controle op de molens zinloos, omdat het meel rechtstreeks naar de bakkers verdween. Een efficiënte controle van de veertig tot vijftig bakkers in Breda was, gezien de mankracht van de beide belastingdiensten, een nauwelijks haalbare zaak. Mede om deze reden werd streng opgetreden tegen het illegale bezit van handmolens. De minimumboete hiervoor bedroeg *f* 400,- en de verbaliserende beambte kon rekenen op een premie van *f* 25,-.⁵¹ Hoewel de controle op de molens streng en het aantal geconstateerde overtredingen gering was, stonden de molenaars bij het stedelijk bestuur toch in een kwade reuk. Zij werden verdacht van fraude, „en wel dermate, dat wij [het stedelijk bestuur] het noodzakelijk zouden oordelen, permanent eene commissies op hunne molens te plaatsen”. Ook de rijksbelastingdienst had weinig vertrouwen in hen. Om te voorkomen dat boetes niet betaald werden, moest iedere molenaar een borg in onroerende goederen of een personele borg van *f* 1000,- stellen.⁵²

Dit systeem van heffing en inning functioneerde in grote lijnen vanaf de herinvoering van de rijksaccijns in 1823 tot de afschaffing in 1855. Wel zouden in de loop der jaren allerlei wetten en stedelijke reglementen de zaken steeds gedetailleerder voorschrijven, maar voordat we hier aan toekomen, gaan we terug naar de invoering van de rijksaccijns in 1814.

III. Fraude en fraudebetrijding

- 1814-1822 Accijns als invoerrecht

De wet die de invoering van de rijksaccijns op het gemaal na het herstel van de onafhankelijkheid regelde, was gebaseerd op de gedachte dat heffing en inning zo efficiënt mogelijk moesten plaatsvinden. De accijns werd daarom niet geheven op het moment dat het graan naar de molen ging, maar bij invoer in de stad. In de praktijk verschilde deze situatie weliswaar weinig van de bovenbeschreven gang van zaken na 1822, toen het stedelijk reglement er ook voor zorgde dat de rijksaccijns als een invoerrecht geheven werd, maar de intentie was toch wezenlijk anders. Probeerde de wetgever de binnenlandse handel na 1822 te ontzien, bij de invoering in 1814 werd hiermee geen rekening gehouden. Efficiënte heffing en inning bij zo laag mogelijke kosten hadden de voorkeur.

Doordat de stedelijke accijns op het gemaal pas in juni 1815 werd ingevoerd, lagen heffing en inning aanvankelijk geheel in handen van de rijksbelastingdienst. Deze concentreerde zijn controle op de invoer bij de poorten en liet de molenaars ongemoeid. De invoering van de stedelijke accijns bracht hier geen wezenlijke verandering in. De wens van het stedelijk bestuur de accijns als een invoerrecht te heffen, sloot immers aan bij de bestaande praktijk. Wel vergrootten de stedelijke beambten de controlemogelijkheden, zodat ook de molenaars aan toezicht onderworpen konden worden.

Ondanks de hoge tarieven – de invoering van de stedelijke accijns bracht het tarief voor een mud tarwe op ruim *f* 6,- (zie tabel 3) –, was de fraude gering. Enerzijds kwam dit omdat de molens op het platteland door de rijksbeambten gecontroleerd werden, wat een omvangrijke meelsmokkel belemmerde, en anderzijds omdat de smokkel van andere goederen als zout en zeep lucratiever bleek. Op het platteland rond Breda bestond een levendige smokkel van deze goederen, die zo omvangrijk was dat de rijksbeambten steun kregen van een, in Breda gelegeerde, afdeling grensjagers. De meeste smokkelwaar werd echter buiten Breda en ook buiten de andere Brabantse steden om naar het Noorden vervoerd.⁵³ Deze situatie veranderde toen eind 1816 de rijksaccijns op het gemaal afgeschaft werd en de grensjagers



18. Norbert Reinier Hendrik Guljé (1808-1885), de eerste controleur der directe belastingen in Breda (1837-1854) (coll. GAB)

verdwenen. De stedelijke belastingdienst moest het nu zonder de steun van de rijksbeambten stellen. Van groter nadeel was echter, dat de controle op het platteland vrijwel verdween. De plattelandsgemeenten hieven zelf geen of weinig accijns en een omvangrijke belastingdienst konden zij zich niet veroorloven.

De smokkel naar Breda nam hierdoor toe. Volgens het stedelijk bestuur omdat „de faciliteiten tot sluikerij die de stad aanbied met tegenwoordig getal der stedelijke geëmployeerden niet kan worden geweerd of genoegzaam [is] tegen te gaan”. Een uitbreiding van het aantal beambten zat er echter niet in. Enerzijds omdat het bestuur vreesde dat dit teveel geld zou kosten en anderzijds omdat het de hoop koesterde de stedelijke accijns te kunnen verpachten, zodat de problemen doorgeschoven konden worden.⁵⁴ De ontduikingen namen toe, maar omvangrijk waren ze niet. Tegenover de afgenomen controle stond, door de afschaffing van de rijksaccijns, een forse verlaging van de tarieven. De totale accijns op een mud tarwe daalde van *f* 6,05 tot *f* 1,46. De mogelijkheden tot ontduiking namen wel toe, maar de lage tarieven verhinderden een grote vlucht. Vooral omdat de smokkel van zout en zeep lucratiever bleef.⁵⁵

Zoals hierboven bleek, fluctueerden de tarieven sterk. In tabel 3 zijn de tarieven van de accijns op het gemaal in guldens per mud tarwe en rogge opgenomen. In kolom 1 staat het rijkstarief op tarwe, in kolom 2 het stedelijk tarief en in kolom 3 het totale tarief. In de kolommen 4, 5 en 6 staan dezelfde tarieven voor rogge.

Tabel 3. Tarief tarwe en rogge 1814-1855 in guldens per mud

	1	2	3	4	5	6
1- 1-1814	4,58	--	4,58	0,91	--	0,91
1- 6-1815	4,58	1,50	6,08	0,91	0,30	1,21
1- 1-1816	4,54	1,50	6,04	0,90	0,30	1,20
1-12-1816	—	1,46	1,46	--	0,29	0,29
1- 1-1823	1,83	0,70	2,53	0,52	0,20	0,72
1- 1-1824	1,89	0,70	2,59	0,54	0,20	0,74
15- 1-1824	1,89	2,10	3,99	0,54	0,60	1,14
1- 1-1825	1,85	2,10	3,95	0,53	0,60	1,13
1- 5-1827	1,66	2,10	3,76	0,47	0,60	1,07
1- 1-1830	—	1,50	1,50	--	0,50	0,50
1- 5-1833	1,87	1,50	3,37	0,50	0,40	0,90
1- 1-1841	2,03	1,50	3,53	0,54	0,40	0,94

Bron: Sickenga, Geschiedenis, deel 2, 9-10, 29-31, 65-66.

GAB, Verslag van de gemeente Breda 1833.

Begrotingen en bijlagen stadsrekeningen 1814-1822.

Z-1-15-16-17, Pakken betreffende de zetting van brood en meel.

Bij de tarwe vielen de hoogste tarieven in de periode 1814-1816. Daarna verliepen de tarieven gelijkmatiger, met als uitzonderingen de perioden 1816-1823 en 1830-1833, toen de tarieven door het ontbreken van de rijksaccijns laag waren, en de periode 1824-1830 waar het totale tarief door het hoge stedelijke tarief wat hoger was. Met dit hoge stedelijke tarief poogde het stedelijk bestuur de tegenvallende opbrengsten, veroorzaakt door een toenemende fraude, te compenseren. Bij de tarieven voor rogge verliep de ontwikkeling vrijwel parallel, behalve dat de periode 1814-1816 niet zo hoog afstak bij de volgende jaren als bij de tarwe. Duidelijk is wel, dat er geen sprake was van aldoor stijgende tarieven. Het beleid van het stedelijk bestuur om de stedelijke accijns, uit angst voor toenemende fraude, niet te hoog op te voeren, komt duidelijk tot uiting in de gelijke stedelijke tarieven voor tarwe in de perioden 1815-1816 en 1830-1855.

- 1823-1830 Admodiatie en meelsmokkel

De herinvoering van de rijksaccijns op het gemaal in 1823 bracht het platteland weer onder het toezicht van de rijksbelastingdienst. De controle op de molens en het meelvervoer op het platteland verhinderde grootschalige meelsmokkel. Weliswaar nam de smokkel toe in 1823 en 1824, maar het bleef beperkt tot kleinschalige smokkel van enkele kilo's meel of brood. Vaak betrof het rogge, gesmokkeld door arbeiders en bestemd voor eigen gebruik. Te stoppen was dit nauwelijks, want de hoeveelheden waren klein en gemakkelijk te verbergen.⁵⁶

Grootschalige smokkel ontstond door de invoering van de admodiatie van de accijns op het gemaal in Noord-Brabant in juli 1825. De admodiatie zette de rijksaccijns in een hoofdelijke omslag om, waarbij ieder gezinshoofd aangeslagen werd voor de vermoedelijke consumptie van tarwe en rogge. Consequent uitgevoerd, zou ze smokkel geheel uitbannen, maar voor de besloten steden 's-Hertogenbosch, Breda, Bergen op Zoom, Grave en Willemstad was een uitzondering gemaakt. Heffing en inning van rijksaccijns en stedelijke opcenten bleven hier ongewijzigd, zodat grote tariefverschillen met het omringende platteland ontstonden, waar tarwe en rogge nu onbelast waren. Daar de controle op het malen en het vervoer van meel op het platteland voortaan uitbleef, werd smokkel naar de besloten steden niet alleen een financieel zeer aantrekkelijke, maar ook een vrij risicoloze onderneming.⁵⁷ Ondanks nachtelijke wachtronden, waren in Breda de groepjes smokkelaars die, beladen met zakken tarwemeel, in roeiboortjes en bij vorst lopend over het ijs, de grachten overstaken en de wallen beklommen niet te stoppen. Medeplichtigen die zich op de wallen schuilhielden, konden de smokkelaars meestal bijtijds waar-

schuwen voor de komst van de beambten. Eenmaal binnen de stad verdween het meel spoorloos naar de betrokken bakkers. De enige risico's vormden het oversteken van de grachten en het beklimmen van de wallen. Tot aan de grachten werd immers niet meer gecontroleerd.⁵⁸

Noodzakelijk was een verscherpte surveillance op de wallen. Aangezien Breda een vestingstad was, lag het voor de hand dat het garnizoen hierbij ingeschakeld zou worden. De samenwerking met de militaire autoriteiten op dit gebied verliep echter stroef. Toestemming om de wachtposten bij het toezicht in te schakelen werd moeizaam verkregen en voor elke surveillance van de belastingbeambten op de wallen moest vooraf toestemming gevraagd en betaald worden.⁵⁹ Op de betrouwbaarheid van de manschappen van het garnizoen kon bovendien niet altijd gerekend worden. Niet alleen keken de schildwachten regelmatig de andere kant op, een enkeling was zelfs bereid de poort voor de smokkelaars te openen. Tijdens een nachtelijke observatie door twee belastingbeambten van het huis van bakker J. Verheul, die verdacht werd omdat de door hem betaalde accijns in geen verhouding stond tot zijn handel, kwam om drie uur de wacht van de Boschpoort op de deur kloppen. Terwijl Verheul op de stoep voor zijn huis bleef wachten, liep de wacht terug naar de poort, waarna vier mannen, ieder met een zak tarwemeel op de rug, van de poort naar Verheul kwamen gelopen. De twee beambten sprongen te voorschijn, maar de mannen wisten bijtijds het huis van Verheul in te vluchten.⁶⁰ Naast medeplichtigheid smokkelden veel manschappen zelf ook regelmatig kleine partijen brood en meel door de poorten. Bij een visitatie werden de belastingbeambten vaak door de soldaten, gesteund door hun officieren, afgesnauwd en beledigd. Het stedelijk bestuur drong bij de commandant van de vesting op maatregelen aan, omdat verschillende beambten de officieren en soldaten niet langer durfden te controleren.⁶¹

De fraude die ten opzichte van 1823 in 1824 en 1825 bijna 10% bedroeg, steeg in de jaren tot 1830 tot ruim 30%. Het stedelijk bestuur bezon zich op maatregelen en drong bij Gedeputeerde Staten aan op de invoering van een peilrekening. Hiermee zou op basis van de aangiften bijgehouden kunnen worden hoeveel meel een bakker in huis mocht hebben. Gesmokkeld meel zou zo alsnog achterhaald en in beslag genomen kunnen worden. Gedeputeerde Staten waren echter van mening, dat een peilrekening niet in overeenstemming met de wet was.⁶² Nu deze weg voorlopig afgesneden was, moest de smokkel zelf tegengegaan worden. Hierbij nam het stedelijk bestuur een halfslachtige houding aan. Maatregelen moesten zo min mogelijk kosten met zich meebrengen. Zodoende werd de stedelijke belasting-

dienst, ondanks de grote behoefte aan meer surveillances, pas in 1827 en slechts met één opziener van negen tot tien beambten uitgebreid.⁶³ Het stedelijk bestuur versterkte de belastingdienst liever door andere overheidsinstanties in te schakelen. Zoals we zagen, waren de wachtposten van het garnizoen bevoegd voor de stedelijke belastingen te surveilleren. De stedelijke beambten werden gemachtigd voor de rijksaccijnzen te controleren en de rijksbeambten op hun beurt voor de stedelijke. Uiteindelijk werden in 1829 ook de politieagenten bij de surveillances ingeschakeld.⁶⁴

Alhoewel zo alle zeilen, voorzover ze geen geld kostten, bijgezet waren, namen de ontduikingen niet af. In 1829 was ten opzichte van 1826 geen vooruitgang geboekt. De omvang van de fraude bleef ruim 30% bedragen. De admodiatie had tot gevolg gehad, dat de pakkans te klein was geworden om met beperkte middelen bestreden te kunnen worden.

- 1830-1855 Toenemende reglementering

Met de afschaffing van de rijksaccijn op het gemaal in 1830 verdween de meelsmokkel van de ene op de andere dag. De tariefverlaging op een mud tarwe van *f* 3,76 naar *f* 1,50 en de bepalingen die in een nieuw reglement op de stedelijke belastingen waren opgenomen, beperkten zowel de aantrekkelijkheid als de mogelijkheden tot smokkelen. Het nieuwe reglement, dat ontworpen was om de stedelijke opcenten als een zelfstandige accijn te kunnen heffen, legde het graan- en meelvervoer binnen de stad aan banden. In- en uitvoer mocht alleen bij de zuidelijke stadspoort, de Ginnekenpoort, plaatsvinden. In- en uitvoer bij de andere poorten werd als smokkel beschouwd. De Ginnekenpoort was gekozen, omdat de drie graanmolens hier vlakbij gevestigd waren. Naar elke molen was de aan- en afvoeroute voorgeschreven. Afwijking had inbeslagname tot gevolg. Het meel dat de molenaar in de stad afleverde, mocht alleen in een molenkar met lastdier vervoerd worden. Het lastdier moest bovendien van een klinkende bel voorzien zijn.⁶⁵

Door deze bepalingen werden de controlemogelijkheden aanzienlijk vergroot. Doordat alle in- en uitvoer tot een poort beperkt werd, was maar één register van aangiften nodig. Van groot belang was dat de afschaffing van de rijksaccijn de wet ook buiten werking had gesteld, zodat niets meer de invoering van een peilrekening als onderdeel van het nieuwe reglement in de weg had gestaan. Het register van aangiften deed tevens als peilrekening dienst, zodat de voorraden meel bij de bakkers gecontroleerd konden worden. De opperopziener werkte dagelijks het register bij door de „dubbels”, door de molenaars na aflevering van het meel teruggebracht, van hun

voorraden af te schrijven en bij de betreffende bakkers te boeken.⁶⁶

De herinvoering van de rijksaccijns in mei 1833 bracht hier geen verandering in. De peilrekening bleef van kracht en de gouverneur bepaalde zelfs, dat alle bakkers en meelverkopers in de provincie aan een peilrekening onderworpen zouden worden. Naast deze verscherping van het toezicht wilde de gouverneur, naar eigen zeggen, ook tonen dat hij vertrouwen in de gang van zaken had en verlaagde de borg van de molenaars van f 1000,- naar f 100,-. Het vertrouwen werd vermoedelijk beschaamd, want na een tussentijdse verhoging tot f 400,- werd de regeling omgezet in een borgstelling per molenaar. Bij elke overtreding moest deze de uitoefening van zijn bedrijf opschorten tot een nieuwe borg vastgesteld was. Deze regeling bracht veel onzekerheid, want zolang de nieuwe borg niet bekend was, konden aanzienlijke inkomsten gederfd worden.⁶⁷

Ook in perioden dat nauwelijks gefraudeerd werd, bleven de verdenkingen tegen de molenaars bestaan. De achterdocht onttaarde soms in zulke dienstklopperij, dat sommige molenaars hun bedrijf opgaven. Zo baarde de oprichting van twee stoomkorenmolens het Bredase gemeentebestuur zoveel zorgen dat het tot een verscherpte controle opdracht gaf. Hoewel geen overtredingen geconstateerd werden, bleef de verscherpte controle, zowel overdag als 's nachts, voortduren, zodat de eigenaar van een van de molens, C.W. Bruynzeels, zijn bedrijf in 1850 verkocht. Ook de nieuwe molenaar werd zo streng gecontroleerd, dat hij in 1853 stopte. Dit „succes” was voor het gemeentebestuur reden de betrokken beampten voor de goede uitoefening van hun plicht een gratificatie toe te kennen.⁶⁸

De herinvoering van de rijksaccijns in 1833 betekende niet alleen voor de Brabantse bakkers en meelverkopers controle via een peilrekening, maar al snel ook voor vele akkerbouwers. Vanaf juli 1836 werden alle akkerbouwers in het zuidelijk deel van de provincie in een peilrekening opgenomen. Elk jaar moesten zij bij het gemeentebestuur het aantal bezaaide bunders belastbaar graan opgeven. Het gemeentebestuur schatte de opbrengst, zodat de verhandelbare hoeveelheid bij benadering bekend was. Speciaal aangestelde belastingbeampten trokken het naar de markt of naar de molen vervoerde graan van de schatting af.⁶⁹ De peilrekening had alleen betrekking op de akkerbouwers die binnen de zogenaamde Linie van Toezigt woonden of werkten. Deze linie was in maart 1831 ingesteld, nadat de Belgische Opstand een meer permanent karakter had gekregen en het zuidelijk deel van de provincie grensgebied was geworden. Langs alle grenzen van het Koninkrijk liep een Linie van Toezigt, waarbinnen speciale bepalingen voor het vervoer van accijnsplichtige goederen van kracht waren.

De Linie van Toezigt bestond eigenlijk uit twee linies. In 1831 werd de eerste ingesteld. Deze liep, in de omgeving van Breda, ruwweg van Riel naar Chaam en onder Ulvenhout tot de rivier de Mark in de richting van Rijsbergen en Sprundel. Het gebied tussen de grens en deze eerste linie werd als onvrij territoir beschouwd. Vervoer van goederen waarop accijnzen of uitvoerrechten rustten, mocht alleen onder geleide van een binnenlands paspoort plaatsvinden. Alleen het vervoer van belastbaar graan van de akker naar de schuur en van de schuur naar de dichtstbijzijnde molen of markt hoefde niet door een paspoort gedekt te zijn, maar moest wel aangegeven worden. In 1837 werd een tweede linie ingesteld. Deze liep ruwweg van Dongen naar Terheyden, waar zij verder de Mark volgde tot Stampersgat. Hier ging zij over in de Linie van Toezigt voor de kustgebieden.⁷⁰

Breda was dus gelegen in het gebied tussen de eerste en de tweede linie. Dit betekende een verscherpte controle, omdat alle goederen die uit de eerste linie naar de tweede vervoerd werden ook met een binnenlands paspoort gedekt moesten zijn. Tot ongenoegen van het gemeentebestuur gaf dit aanleiding tot controles door de liniebeambten tot binnen de stad zelf. Deze waren volgens hem onnodig en bovendien hinderlijk voor de handel. Het stedelijk bestuur wenste hiervan gevrijwaard te blijven, maar een uitzonderingspositie werd Breda niet toegestaan. Al deze maatregelen versterkten intussen de greep van de stedelijke en rijksbelastingdienst op de handel en wandel van molenaars, bakkers, graan- en meelhandelaren aanzienlijk. Het graan kon in het zuiden van de provincie vanaf de oorsprong gedurende alle produktiefasen tot de bakkers gevolgd worden.⁷¹

Dat vanaf 1830 geen grootschalige smokkel meer voorkwam, lijkt op het eerste gezicht aan deze maatregelen toegeschreven te kunnen worden. Het stedelijk bestuur klopte zich in ieder geval in de jaarlijkse verslagen meermaals op de borst en schreef het succes toe aan de strenge en uitgebreide surveillances op de wallen en aan de strenge stedelijke reglementen. Zelfs tijdens de duurtjaren 1846 en 1847 werd volgens hem geen sluikhandel van betekenis gedreven; sterker, sluikhandel kon niet meer gedreven worden.⁷² Zonder twijfel leverden de maatregelen hun bijdrage aan de beteugeling van de fraude, maar een meer belangrijke verklaring is dat de omstandigheden in de periode 1825-1829 uitzonderlijk waren geweest. De combinatie van hoge tarieven en het ontbreken van enige controle op het platteland maakte een grootschalige meelsmokkel niet alleen aantrekkelijk, maar ook mogelijk. Deze combinatie van omstandigheden deed zich na 1829 niet meer voor. Bovendien is het de vraag of alle bovenbeschreven mogelijkheden daadwerkelijk benut werden. De beambten in Breda waren, wegens gebrek aan mankracht, al nauwelijks bij machte

de voorraden van de bakkers regelmatig met de peilrekening te vergelijken, zodat inzake de controle op het platteland, zeker met betrekking tot de akkerbouwers, de nodige twijfel zeker op zijn plaats is.

Bij de herinvoering van de rijksaccijns in 1833 bleek, dat de provinciale autoriteiten zich wel degelijk bewust waren van het wankele evenwicht tussen controlemogelijkheden en omvang van de fraude. De wet gaf de mogelijkheid de accijns weer bij admodiatie te gaan heffen. Van alle kanten werd de gouverneur dit met klem ontraden. Het gevaar van de admodiatie was bij iedereen uit ervaring bekend en van de mogelijkheid werd dan ook geen gebruik gemaakt. Molens en meelvervoer op het platteland bleven onder het toezicht van de rijksbelastingdienst.⁷³ Ook het gemeentebestuur toonde zich, zoals we in het eerste deel al zagen, bij de afschaffing van de rijksaccijns in 1855 toch heel wat minder optimistisch over de efficiëntie van het gemeentelijk belastingstelsel dan het in de jaarlijkse verslagen had voorgegeven. Immers, het besluit de afschaffing te volgen, was voortgekomen uit de vrees voor een heropleving van de meelsmokkel vanaf het opnieuw ongecontroleerde platteland naar de stad. Een fraude die het zonder een forse en kostbare uitbreiding van het aantal beambten niet verwachtte te kunnen bestrijden.

– Resumé

De stedelijke belastingen steunden grotendeels op de accijnzen. Een bewuste keuze, want hiermee kon de invoering van een plaatselijke directe belasting voorkomen worden. Omdat het stedelijk bestuur bij te hoge accijnstarieven voor grote fraude vreesde, wilde het deze niet te hoog opvoeren. Om dit mogelijk te maken en tegelijkertijd de begroting sluitend te krijgen, beperkte het enerzijds de uitgaven door te bezuinigen, wat leidde tot een dalende stedelijke belastingdruk per hoofd van de bevolking, en probeerde het anderzijds de heffing en inning zo efficiënt en goedkoop mogelijk te laten verlopen. Het laatste wist het stedelijk bestuur voor de accijns op het geëmaal te bereiken, door met eigen reglementen de rijksaccijns in een invoerrecht te wijzigen. De invoering van een provinciale peilrekening laat zien, dat het stedelijk beleid van toenemende reglementering en registratie op den duur door hogere autoriteiten als Gedeputeerde Staten gevolgd werd. De vrijheid van vervoer – een graag gebruikt, maar ook vaak misbruikt argument – was slechts een fictie. In de jaren veertig en vijftig bestond uiteindelijk de situatie, dat het graan in het zuidelijk deel van de provincie van het zaaien tot het bakken geregistreerd en gecontroleerd kon worden. Of dit ook daadwerkelijk gebeurde, mag echter betwijfeld worden.

Alleen controle aan de stadspoorten en van de Bredase molenaars

was zelfs voor een vestingstad als Breda met haar beperkte toegankelijkheid niet voldoende. Om fraude werkelijk te kunnen voorkomen, moesten molens en meelvervoer op het platteland onder een streng toezicht staan. Met de problemen rond de admodiatie in het achterhoofd, besloot het gemeentebestuur daarom in 1855 de afschaffing van de rijksaccijns te volgen. Gevreesd werd voor een herhaling. Ten onrechte, want het gemeentebestuur zag over het hoofd dat in de jaren twintig de aantrekkelijkheid tot smokkel veel groter was door de destijds hogere tarieven. Het gevolg van deze verkeerde inschatting was de invoering van een omvangrijke plaatselijke directe belasting.

Deze plaatselijke directe belasting riep veel weerstand op onder het gegoede en kiesgerechtigde deel van de Bredase bevolking. Niet omdat het de lasten naar de gegoeden zou verschuiven, dit was nauwelijks het geval, maar door een, veelal gevoelsmatig bepaalde, afkeer van de directe belasting zelf en vooral van de vorm waarin deze gegoeten was. Een gevolg van de weerstand was de oprichting van de kiesvereniging Eendragt, die als enige programmapunt de bestrijding van de directe belasting had. Dit was de eerste maal, dat in Breda twee kiesverenigingen gelijktijdig actief waren. Tot politieke groepsvorming leidde Eendragt niet, omdat ze verder geen bestaansreden had. In 1862, niet toevallig nadat herinvoering van de accijns op het ge-
maal onmogelijk was gebleken, fuseerden beide kiesverenigingen tot Eendragt maakt Magt, waarmee de politieke eenheid onder de hogere standen in Breda weer hersteld was.

AANTEKENINGEN

- ¹ Gemeentearchief Breda (GAB), I-3, nr. B-3, 16-1-1815, nr. A-4, 10-3-1815.
- ² F.N. Sickenga, *Geschiedenis der Nederlandsche belastingen sedert het jaar 1810* (2 dln; Utrecht, 1883) I, 108-122.
M.W.F. Treub, *Ontwikkeling en verband van de rijks-, provinciale en gemeentelijke belastingen in Nederland* (Leiden, 1885) 440.
- ³ Sickenga, *Geschiedenis*, II, 221.
- ⁴ *Ibidem*, 222.
GAB, I-3, nr. B-2, 23-12-1815.
- ⁵ GAB, I-3, nr. B-2, 23-12-1815.
- ⁶ Treub, *Ontwikkeling*, 437, 445.
- ⁷ C.J.M. Brok, *De verhouding openbaar-bijzonder onderwijs in Breda gedurende de negentiende eeuw* (Tilburg, 1964) 27-28.
- ⁸ GAB, I-3, nr. U-18-19. Memoriën van Aanmerkingen. I-3, nr. B-2, 1-4, 22-5, 12-9, 20-10-1815.
- ⁹ GAB, I-3, nr. U-18-19. Memoriën van Aanmerkingen 1815, 1819.
- ¹⁰ GAB, I-3, nr. Z-1-19, Beschouwing over de begroting dienst 1815. I-3, nr. D-1, 10-8-1815.

- ¹¹ A.L. Heldens, „Demografische aantekeningen over de bredase bevolking omstreeks 1860”, *Jaarboek „De Oranjeboom”*, XV (1962) bijlage 1.
- ¹² A.C.J. de Vrankrijker, *Geschiedenis van de belastingen* (Bussum, 1969) 68.
- ¹³ J.C. Boogman, *Rondom 1848. De politieke ontwikkeling van Nederland 1840-1858* (Bussum, 1978) 97, 103.
- ¹⁴ Treub, *Ontwikkeling*, 463, 475.
- ¹⁵ GAB, I-3, nr. 39, Verslag van de gemeente Breda 1851, 1853, I-3, nr. D-15, 13-11-1854.
- ¹⁶ GAB, I-3, Bijlagen stadsrekeningen 1851-1853.
- ¹⁷ Sickenga, *Geschiedenis*, II, 274.
GAB, I-3, nr. 42, Verslag 1854.
- ¹⁸ GAB, I-3, nr. D-15, 13-10-1855.
- ¹⁹ GAB, I-3, nr. D-15, 13-10-1855.
- ²⁰ GAB, I-3, nr. D-15, 6-5-1856.
- ²¹ GAB, I-3, nr. U-25, Begroting 1856.
- ²² GAB, *Bredasche Courant* 18-1-1857.
- ²³ GAB, I-3, nr. D-16, 28-1-1857.
- ²⁴ GAB, *Bredasche Courant* 16-7-1857.
- ²⁵ Gegevens betreffende de kandidaatstellingen zijn met toestemming ontleend aan C.J. Bovenberg-Sluiwer, *Kiesverenigingen in Breda in de periode 1848-1869*, M.O.II-scriptie, Tilburg 1983.
- ²⁶ Brok, *Verhouding*, 84.
- ²⁷ Persoonsgegevens zijn ontleend aan een lopend onderzoek van de auteur.
- ²⁸ GAB, I-3, nr. D-16, 3-5-1857. I-3, nr. 44, Verslag 1856.
- ²⁹ GAB, I-3, nr. 46, Verslag 1858.
- ³⁰ GAB, I-3, nr. 44-48, Verslagen 1856-1860.
- ³¹ Vrankrijker, *Geschiedenis*, 84.
GAB, I-3, nr. U-15, Stadsrekening 1858.
- ³² GAB, I-3, nr. D-17, 10-8, 17-11-1861.
- ³³ J.A. de Jonge, „Delft in de negentiende eeuw. Van stille nette plaats tot centrum van industrie”, *Economisch- en Sociaal-Historisch Jaarboek XXXVII* (1974), 229.
- ³⁴ GAB, I-3, nr. D-18, 15-3-1862.
- ³⁵ GAB, I-3, nr. D-18, 24-3, 12-4, 7-6-1862.
- ³⁶ GAB, I-3, nr. U-26, Begroting 1863.
- ³⁷ GAB, I-3, nr. D-18, 7-6, 11-10-1862.
- ³⁸ Vrankrijker, *Belastingen*, 47, 86.
- ³⁹ F.A.J.M. van Bavel, „De gemeentelijke zorg voor hygiëne, volksgezondheid en volkshuisvesting in de tweede helft van de negentiende eeuw” in: H.F.J.M. van den Eerenbeemt, red., *Aspecten van het sociale leven in Breda na 1850* (Tilburg, 1965) 10.
- ⁴⁰ Wet houdende belasting op het gemaal, *Staatsblad*, nr. 36, 1822, art. 4.
- ⁴¹ GAB, Z-I-48, Reglement op de stedelijke belastingen, 26-11-1822.
- ⁴² Ibidem.
GAB, I-3, nr. A-5, 30-5-1815, Instructie voor de opzieners van de Eigen Directe middelen der stad Breda, 22-5-1815.
- ⁴³ Wet houdende belasting op het gemaal, *Staatsblad* nr. 36, 1822, art. 4, 5, 9, 10.
GAB, Z-I-48, Reglement op de stedelijke belastingen, 26-11-1822.
- ⁴⁴ Wet houdende belasting op het gemaal, *Staatsblad* nr. 36, 1822, art. 10, 23.
- ⁴⁵ GAB, Z-I-48, Reglement op de stedelijke belastingen, 26-11-1822.
- ⁴⁶ Ibidem.
- ⁴⁷ Wet houdende belasting op het gemaal, *Staatsblad* nr. 36, 1822, art. 12, 15, 16.
- ⁴⁸ Ibidem, 13, 14.
- ⁴⁹ Ibidem, 18, 21.

- P.H. Engels, *De belastingen en de geldmiddelen van den aanvang der Republiek tot op heden* (Utrecht, 1862) 372-373.
- ⁵⁰ Engels, *Belastingen*, 374-375.
- ⁵¹ *Provinciaal Blad voor de provincie Noord-Brabant* (P.B.) nr. 174, 31-10-1833.
- ⁵² GAB, I-3, nr. 14, Verslag 1826.
P.B., nr. 104, 1814.
- ⁵³ Rijksarchief 's-Hertogenbosch (RA), Archief Provinciaal Bestuur van Noord-Brabant 1814-1920 (APB), nr. 8509, rol van criminele zaken.
- ⁵⁴ GAB, I-3, nr. U-18-19, Begrotingen 1817-1822.
- ⁵⁵ RA, APB, nr. 8509, 8511.
- ⁵⁶ RA, Archief Rechtbank van Eersten Aanleg te Breda 1811-1838, nr. 61, 61a, audiëntiebladen 1823-1824.
- ⁵⁷ Sickenga, *Geschiedenis*, 11, 23.
- ⁵⁸ GAB, I-3, nr. 14-18, Verslagen 1826-1830.
RA, APB, nr. 3638, 15-5, 22-5-1828.
- ⁵⁹ GAB, I-3, Bijlagen stadsrekeningen 1825-1829.
- ⁶⁰ RA, APB, nr. 3494, 13-5-1826.
- ⁶¹ GAB, I-3, nr. 16, Verslag 1828.
- ⁶² GAB, I-3, nr. A-34, 6-3-1826.
- ⁶³ GAB, I-3, Bijlagen stadsrekening 1827.
- ⁶⁴ GAB, I-3, nr. 14-17, Verslagen 1826-1829.
- ⁶⁵ RA, APB, nr. 8540, Reglement op de stedelijke belastingen te Breda 1829.
- ⁶⁶ Ibidem.
- ⁶⁷ P.B., nr. 64, 15-4-1833.
- ⁶⁸ P.B., nr. 123, 17-7-1833, nr. 100, 7-11-1848.
GAB, I-3, nr. 36, 38, Verslagen 1848, 1850. I-3, nr. A-117, 26-12-1853. I-3, Bijlagen stadsrekening 1853.
- ⁶⁹ P.B., nr. 93, 14-5-1836.
- ⁷⁰ P.B., nr. 40, 24-2-1831. nr. 145, 18-11-1835. nr. 88, 27-5-1837. nr. 89, 15-5-1843.
- ⁷¹ P.B., nr. 88, 27-5-1837.
GAB, I-3, nr. 30, Verslag 1842.
- ⁷² GAB, I-3, nr. 33-35, Verslagen 1845-1847.
- ⁷³ P.B., nr. 63, 11-4-1833. nr. 101, Verslag van de provincie Noord-Brabant over 1833.