



Het ambt van de thesauriers-generaal

Auteur(s):

Vries, J. de

Emeritus hoogleraar economische geschiedenis, Katholieke Universiteit Brabant. Dit artikel is gebaseerd op J.Th. de Smidt, R.H.J.M. Gradus, S.G.A. Kaatee en Joh. de Vries (red.), Van trespriester tot thesaurier-generaal: zes eeuwen financieel beleid in handen van een hoge Nederlandse ambtsdrager, Hilversum, Verloren, 1996, 556 blz.

Verschenen in:

ESB, 82e jaargang, nr. 4090, pagina 74, 22 januari 1997

Rubriek:**Trefwoord(en):**

overheidsfinanciën, geschiedenis

Onder de Haagse ambtenaren neemt de thesaurier-generaal bij het ministerie van Financiën een bijzondere plaats in, alleen al vanwege zijn naam. Al bijna zes eeuwen houdt deze hoge financieel-economische ambtenaar als een soort pontifex zowel de inkomsten- als uitgavenkant van de begroting in de gaten. Onlangs werd een boek gepresenteerd, dat de thesauriers-generaal een geschiedenis geeft.

Schatkistbewaarder

De oorsprong van de thesaurier-generaal gaat terug tot het jaar 1387, waarin voor het eerst het woord trespriester wordt gebruikt ter aanduiding van de centrale financiële ambtenaar in Den Haag. Diens functie beperkt zich tot het beheer van de schatkist. Een thesaurier-generaal die tevens is belast met het financiële beleid treedt sinds 1487 op. Duidelijke contouren krijgt hij tijdens de Republiek in de zeventiende en achttiende eeuw. Hij is dan lid van de Raad van State. Dit wijst er op dat de thesaurier-generaal een hoge ambtsdrager van de overkoepelende generaliteit is. Daarop slaat het generaal in zijn titel. Die gaat in de Bataafse revolutie van 1795 verloren en wordt alleen tijdelijk hersteld tussen 1801 en 1805. Wel ontstaat in 1806 een Generale thesaurie als bureau van het in 1798 gevormde ministerie van Financiën. Koning Willem I continueert deze situatie. De staatkundige ontwikkeling sinds 1848 beïnvloedt uitsluitend de positie van minister van Financiën. Wanneer de ministeriële verantwoordelijkheid na enige decennia inhoud krijgt, kan de minister zich tot een financiële beleidsman ontwikkelen, en is de beheerder van de schatkist 'gewoon' een ambtenaar. Een caesuur vormt het jaar 1909. Anton van Gijn, sinds 1905 hoofd van de Generale thesaurie weet dan het herstel van de titel thesaurier-generaal te bewerkstelligen. De vraag is of deze, met die mooie titel, daarmee ook meer dan 'gewoon' een ambtenaar wordt.

Werkzaamheden

Centraal staat steeds de verantwoordelijkheid van de thesaurier-generaal voor de overheidsfinanciën, met het verschil dat hij tijdens de Republiek de eerst verantwoordelijke is, ook in politieke zin. Andere taken worden aan de centrale functie verbonden. Zo is de thesaurier-generaal in de oorlogsperiode tot 1648 tevens belast met het op de been brengen en houden van een toereikende legermacht. Daarbij voegen zich bestuurlijke en administratieve taken voor de Generaliteitslanden, zoals Staats-Brabant en Staats-Vlaanderen. Het meest bijzondere speelt zich af in de sfeer van de kerk. Gegeven de positie van de protestantse kerk als staatskerk heeft de thesaurier-generaal te maken met de financiële aangelegenheden ervan, waaraan zich gemakkelijk discipline zaken laten verbinden. Misschien dat de beroemdste thesaurier die er geweest is, Hieronymus van Alphen (in functie van 1793 tot 1795) hierdoor geïnspireerd werd toen hij dichte "Jantje zag eens pruimen hangen ..."

Wanneer Willem I in 1813 staatshoofd is geworden, voert hij een krachtige welvaartspolitiek. Van blijvende betekenis zijn de stichting van de Nederlandsche Bank (1814), de kunstgrepen op financieel terrein (Amortisatiesyndicaat en sanering van de staatsschuld), exploitatie van de Oost-Indische koloniën en de zorg voor de infrastructuur. Het liberale bewind na 1848 trekt de lijn van een voorwaardenscheppend beleid ten behoeve van een oriëntering op de markt door. De infrastructuur krijgt weer veel nadruk: naast wegen en kanalen nu ook spoorlijnen, havens en openbare nutsbedrijven. De wisselwerking tussen beleid en markt leidt tot economische groei die tegen de eeuwwisseling spectaculaire vormen aanneemt. In evenredigheid hiermee nemen de werkzaamheden voor de Generale thesaurie toe.

Na 1900 treedt de administrateur, sinds 1909 dus weer de thesaurier-generaal, naar voren in de werkzaamheden voor de staatsbegroting (begrotingsnorm en voorbereiding van een comptabiliteitswet die het beheer van de overheidsfinanciën regelt), de staatsdeelnemingen en hun regeling in de Bedrijvenwet (1912), alsmede in de relatie tot de Nederlandsche Bank. In 1901 voegt zich daar voor het eerst werk in het sociale vlak aan toe (Woningwet en Ongevallenwet).

De eerste wereldoorlog veroorzaakt koortsachtige activiteit in het kader van de financiële aspecten der oorlogseconomie. Een novum zijn de internationale werkzaamheden ten behoeve van de Nederlandsche Overzee Trustmaatschappij en de Nederlandsche Uitvoermaatschappij en de daaruit voortvloeiende internationale kredietverlening. Nadien brengen de jaren dertig veel werk mee in verband met het gebonden internationale betalingsverkeer, vooral met Duitsland. Ook de aanpassings- en bezuinigingspolitiek in de jaren dertig, de wettelijke regeling van het in 1931 door de Nederlandsche Bank geleden pondenverlies en het verlaten van de gouden standaard in 1936 met sindsdien het primaat van Financiën als monetaire autoriteit doen de werkzaamheden tot grote hoogte stijgen.

De thesaurier-generaal raakt door dit alles betrokken bij de vormgeving van de economische politiek in algemene zin. Een breuk vormt de tweede wereldoorlog die Financiën onder leiding van nationaal-socialisten brengt. De regering in ballingschap te Londen omvat wel een ministerie van Financiën maar zonder een aparte functionaris als thesaurier-generaal.

Na de bevrijding stort zich een vloed van werkzaamheden over de thesaurier-generaal uit die betrekking hebben op herstel en wederopbouw. Jhr. mr. Emile van Lennep (thesaurier van 1951-1969) neemt een sindsdien niet meer geslonken internationale taak op zich in het kader van het Europese economische integratiestreven. Naast vaak gedetailleerde nationale zaken van uitgaven en inkomsten wordt de tijd van de thesaurier-generaal in toenemende mate in beslag genomen door internationale en monetaire zaken. In 1970 zal het besluit worden genomen om van de Generale thesaurie het Directoraat-Generaal voor de rijksbegroting af te splitsen.

Ook na de afsplitsing van de Directeur-Generaal voor de rijksbegroting uit de Generale thesaurie blijft de thesaurier-generaal nauw bij de rijksbegroting betrokken, zowel vanuit het begrotingsbeleid in zijn functie van instrument van de financieel-economische politiek als in relatie tot algemeen-economische aspecten. Dit komt ook naar voren in zijn functie als voorzitter van de Studiegroep Begrotingsruimte. In de laatste decennia gaat de thesaurier-generaal voorop in de strijd tegen de teugellose drift tot het doen van uitgaven, en is nauw betrokken bij de EMU en de privatisering van de staatsdeelnemingen.

De politiek

Onafgebroken is de thesaurier-generaal dienaar van de politiek geweest. Alleen tijdens de Republiek heeft men hem wel minister van Financiën genoemd, een anachronisme dat onderstreept hoe groot zijn macht was. Een grens ervan lag bij de gezamenlijke gewesten die hem beletten een effectieve sanering van de generaliteitsfinanciën door te voeren.

In de negentiende eeuw schrompelt de functie van thesaurier-generaal ineen. Koning Willem I is bij uitstek de 'opperminister' die hem slechts dult als een ondergeschikte administrateur. Ook nadat de liberale staat sinds 1848 de minister van Financiën prominent gestalte geeft, blijft hij politiek gezien een schim op de achtergrond. Bij Anton van Gijn, sinds 1909 weer thesaurier-generaal, verandert dit. Maar het is typerend dat deze ter verwezenlijking van zijn progressieve denkbeelden op het terrein der openbare financiën naar de ministeriële teugels grijpt. Zijn kortstondig ministerschap van Financiën (1916-1917) is echter geen succes. Voortaan blijft de lijn naar de politiek een indirecte die één maal knapt. Mr. dr. A. van Doorninck (1923-1936) is in de jaren dertig vervuld van de noodzaak van bezuinigingen en houdt talloze sermoenen in woord en geschrift ten overstaan van zijn minister, mr. P.J. Oud (1933-1937). Die wordt het ten slotte te veel en stuurt Van Doorninck de laan uit.

Persoonlijkheid

Met uitzondering voor de bezettingstijd zijn het kundige hoge ambtenaren die het ambt hebben vervuld. Sinds 1880 komen academisch gevormde juristen aan bod en na de tweede wereldoorlog voornamelijk economen. Voornamelijk vormt het vermogen de wrijvingscoëfficiënt zo laag mogelijk te houden, in huis en ten aanzien van de uitgevende ministers.

Tot besluit

Al in 1909 was de titel van thesaurier-generaal een anachronisme, waarbij het generaal verwees naar het bovengewestelijk functioneren in de generaliteit der Republiek. In de twintigste eeuw ontstaat de rang van directeur-generaal als topfunctie boven directeur. De thesaurier-generaal heeft thans evenwel geen thesauriers onder zich die zijn titel rechtvaardigen. Is de hedendaagse thesaurier-generaal niet anders dan een directeur-generaal met een mooie oude titel? Of zal gezien het toenemende belang van de internationale dimensie het aanzien van het ambt verder stijgen? Het antwoord op deze vraag vormt een kleurrijk detail van de toekomst.