

De invoering van kinderbijslag in Nederland

Kostwinning en standsbesef

Children, like Marx's peasants, could not represent themselves and had to be represented, and their well-being was shamelessly linked to efforts to increase the population, stabilize the labor force, restore paternal authority, or emancipate wives (Pedersen 1993: 425-426).

Inleiding

In verzorgingsstaten ondersteunen volwassenen elkaar bij het grootbrengen van kinderen. Ze dragen bij aan collectieve voorzieningen en regelingen die bedoeld zijn voor toekomstige generaties. Hoe zijn ze daartoe gekomen en waarom doen ze dat, hoe regelen ze die steun en waarom doen ze dat op die manier? Die vragen heb ik onderzocht voor de kinderbijslag, de zogenaamde 'kindertoeslagen', een type financiële steun dat tussen de twee wereldoorlogen in Nederland werd ingevoerd. Het gaat om een voorziening die min of meer vanzelfsprekend is geworden en waar mensen zelden of nooit bij stilstaan. Als je ze op dit moment vraagt waarom die regelingen bestaan en wat ze ervan vinden, valt er een diepe stilte waarna wat aarzelende uitspraken komen. Tegenwoordig nemen de toeslagen in veel gezinsbudgetten een marginale plaats in en be-

* Met dank aan Nico Wilterdink voor zijn zorgvuldige lezing en aandachtige commentaar.

1 In veel westerse landen was dat het geval: in 1924 was de gezinstoeslag voor ambtenaren wettelijk geregeld in Oostenrijk, Tsjechoslowakije, Polen, Joegoslavië, Denemarken, Zweden en Noorwegen. In Frankrijk, België, Italië, Duitsland en Nieuw-Zeeland waren de kindertoeslagen ook voor particuliere bedrijven wettelijk geregeld (Dijsselbloem 1938: 198).

schouwen mensen het geld eerder als ‘meegenomen’ dan als noodzaak.² Dat was anders toen de kinderbijslag werd ingevoerd. Toen was het een onderwerp dat economisch van groot belang was en dat de gemoederen heftig verdeelde.

De eerste kinderbijslageregelingen zijn in het begin van de twintigste eeuw ingevoerd, op kleine schaal en in kleine kring. Dat gebeurde in een periode waarin de afhankelijkheidsrelaties tussen kinderen en volwassenen ingrijpende veranderingen ondergingen, zowel in gezinnen als in de bredere samenleving. Het onderhoud van kinderen werd een onderwerp van publieke bemoeienis, ook al werd het verwekken, krijgen en grootbrengen van kinderen van oudsher als een zaak van ouders beschouwd, als behorend tot het privé-domein. In politieke debatten werd de grondslag gelegd voor een ‘publieke moraal van het privé-leven’ met betrekking tot kinderen, toegespitst op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen ouders en collectieve instellingen. Het ging daarbij vooral om instellingen die bedoeld waren om de opvoeding van de ouders aan te vullen of te corrigeren, overeenkomstig het ‘burgerlijke’ gezinsmodel. In dat gezinstype hadden mannen, vrouwen en kinderen een duidelijke plaats en als huishouden hadden ze een grote autonomie. Publieke bemoeienis met het gezinsleven stond op gespannen voet met deze zelfstandigheid en de plaats van het gezinsleven in de politiek bleef dan ook bescheiden (Van Daalen 1985; Lenoir 1996).

Dit artikel is een verslag van onderzoek naar de invoering van de kinderbijslag, een vorm van collectieve financiële steun aan gezinnen. Het onderzoek concentreert zich op ontwikkelingen in Nederland in de eerste vier decennia van de twintigste eeuw en plaatst deze tot slot in een hedendaags en internationaal vergelijkend perspectief. De invoering van kindertoeslagen vond plaats

2 Dit bleek mij uit een telefonische enquête onder dertig mensen, aselect gekozen uit het KPN-telefoonboek, in de lente van 2001. Ik stelde daarbij twee vragen: ‘Waarom bestaat er kinderbijslag?’ en ‘Wat vindt u ervan?’ De eerste vraag bracht veel mensen in verwarring. Ze antwoordden in de trant van ‘daar vraagt u me wat’ en zeiden of ‘ik weet het niet’ (zeven mensen) of ze verzonnen verklaringen en noemden er soms meer dan een. Dertien mensen meenden dat de kinderbijslag bedoeld was om ouders, vooral arme ouders, te ondersteunen en op die manier voor een goede toekomst van de kinderen te zorgen. Zij waren verbaasd dat iedereen, ongeacht inkomen, er aanspraak op kan maken. Anders dan ik verwachtte, verwezen slechts twee mensen naar het stimuleren van het aantal geboorten. Gevraagd naar hun mening noemden vijftien mensen zichzelf een voorstander, terwijl vier de kinderbijslag alleen aanvaardbaar achtten onder bepaalde voorwaarden; vier mensen waren tegen de kinderbijslag en vonden de regeling uit de tijd.

tegen het maatschappelijke decor van de verlenging van de kindertijd in een industrialiserende samenleving. Hoe werden de belangen van kinderen in deze periode in Nederland verbonden met tegenstellingen tussen sociale klassen en tussen mannen en vrouwen?

Veranderingen in de verantwoordelijkheid van volwassenen: Geboortebeperking en verzorgingsarrangementen voor kinderen

In de ontstaansgeschiedenis van de kinderbijslag in West-Europese landen is de daling van de geboortecijfers aan het eind van de negentiende eeuw een cruciale ontwikkeling geweest. Deze geboortedaling kwam voort uit bewust handelen van de ouders en was het resultaat van weloverwogen anticonceptie. Op die schaal was dat een nieuw verschijnsel. Al veel eerder probeerden mensen zwangerschap te voorkomen, maar voor de hoogte van de huwelijksvruchtbaarheid had dat nauwelijks consequenties. Die werd vooral getemperd als een onbedoeld gevolg van het gedrag van mensen en van de omstandigheden waarin zij leefden. Veel mensen trouwden laat en velen trouwden nooit. Vrouwen gaven hun zuigelingen langdurig de borst, echtgenoten waren door seizoensarbeid regelmatig van elkaar gescheiden, tuberculose en geslachtsziekten leidden tot onvruchtbaarheid, en een slechte gezondheid deed de kans op miskramen toenemen (Levine 2001; Haines 2001).

Pas in de negentiende eeuw gingen meer echtparen zich afvragen hoeveel kinderen ze wilden hebben en gingen ze hun gedrag daarop afstemmen. In een tijd waarin de beroepsstructuur gedifferentieerder werd, beroepen meer scholing gingen vragen, de maatschappelijke kansen van mensen gevarieerder werden, en er meer ruimte kwam voor sociale mobiliteit, ging het meer kosten en meer lonen als ouders hun kinderen langer uit het arbeidsproces hielden en als ze hun de gelegenheid gaven zich gedurende langere tijd voor te bereiden op hun volwassenheid (zie voor Nederland o.a. Idenburg 1960). Mensen raakten bij bredere netwerken betrokken, onder meer door een toegenomen geografische en sociale mobiliteit en deze verruiming van hun mogelijkheden impliceerde een verbreding van hun blikveld en een uitbreiding van hun

3 Door het gebruik van hormonaal werkende kruidenmengsels, condooms, irrigeren, coïtus interruptus en onthouding en als al die middelen niet werkten door middel van abortus (Röling 1987: 40, 41; Riddle 2001: 181-193).

gedragsrepertoire. Dat werkte door in de houding van toekomstige ouders tegenover hun kinderen. Zij gingen in hun dagelijks leven met een verder liggende toekomst rekening houden en het gebruik van anticonceptie was een aspect daarvan (vgl. Elias 1939; Weber 1979).

Het assortiment aan anticonceptie-middelen werd verbeterd en uitgebreid met effectievere praktische ‘recepten’ voor geboortebeperking.⁴ Echtparen die dat wilden konden gemakkelijker kennis verwerven over anticonceptie en konden deze nieuwe middelen gemakkelijker aanschaffen – al bleef het voor hen vergeleken bij een middel als de pil nog lange tijd behelpen. In ieder geval kwam het krijgen van een kind meer dan eerst binnen de calculus van bewust handelen te liggen en dat maakte dat de morele verantwoordelijkheid van ouders een andere betekenis kreeg en dat het ouderschap meer dan vroeger als een keuze werd ervaren. Dergelijke welbewuste en gekozen geboortebeperking bleek een grote aantrekkingskracht te hebben: zodra de geboortedaling eenmaal op gang was gekomen bleek het proces onomkeerbaar te zijn (Coale 1986: 1-30; Haines 2001: 145-159; vgl. Haskell 1985: 357).

Het gebruik van anticonceptie hing sterk samen met de kosten- en batenbalans van kinderen en in dat opzicht bestonden er grote verschillen tussen gezinnen uit hogere en lagere sociale klassen. In arbeidersgezinnen gingen kinderen de arbeidsmarkt op, zodra het huishoudbudget dat nodig maakte (Tilly & Scott 1978; De Regt 1984) en tijdens de vroege industrialisatie nam hun aantal toe. Tussen 1819 en 1870 groeide het percentage kinderen onder de zestien jaar dat in Nederland voor loon werkte. In vergelijking met Engeland was de schaal waarop kinderarbeid in Nederland plaatsvond echter gering (Brugmans 1958: 92-108). Vooral tijdens de vroege industrialisatie was dat het geval. In deze periode werd de arbeidsdag van loonarbeiders zodanig verlengd dat het maximum aan arbeidskracht per dag kon worden gebruikt, ook als dat ten koste ging van de levensduur van afzonderlijke arbeiders. Karl Marx spreekt in ‘De strijd om de normale arbeidsdag’ (*Das Kapital*, 1867) van een toeneming van de slijtagekosten bij de reproductie van de arbeidskracht. Terwijl arbeiders in Engeland gedurende het grootste deel van de achttiende eeuw een week konden leven van het loon dat ze met vier dagen werken verdienden, werd het

4 Met de uitvinding van het vulcaniseren van rubber werden halverwege de negentiende eeuw de eerste condooms van rubber gemaakt, maar deze waren nog te duur om een ‘volksmiddel’ te worden. In de jaren tachtig van de negentiende eeuw vond de Duitse gynaecoloog Mensinga een nieuw en betrouwbaarder voorbehoedsmiddel uit: het pessarium (Röling 1987: 41).

tijdens de industrialisatie de standaard dat arbeiders zes dagen per week, veertien uur per dag werkten en dat hun vrouwen en kinderen moesten bijspringen. Daardoor waren arbeiders al op jonge leeftijd versleten en kreeg hun nageslacht te weinig gelegenheid om zich fysiek en mentaal te ontwikkelen (Marx 1867). De strijd om de arbeidsdag ging er dan ook niet alleen om hoeveel uur arbeiders moesten werken om in hun eigen onderhoud te voorzien, maar ging ook over het onderhoud van echtgenoten en moeders, en om de ontwikkelingskansen van kinderen. Het ging om de taakverdeling tussen mannen en vrouwen, om de vragen 'wie verdient de kost' en 'wie doet het huishouden en verzorgt de kinderen'.⁵ Het ging ook over de taakverdeling tussen ouders en kinderen, over de kosten van kinderen en over de vraag 'tot op welke leeftijd moeten kinderen van arbeid worden vrijgesteld'.

Met het oog op de toekomst werden de gezondheid en de ontwikkeling van kinderen uit de arbeidersklasse in deze periode door steeds meer mensen als zorgelijk beschouwd. Als onderdeel van de *sociale kwestie* werd hun lot een object van collectieve zorg: ze werden wettelijk afgeschermd van de arbeidsmarkt en ze werden wettelijk verplicht om naar school te gaan. In de loop van de twintigste eeuw werd het door hogere lonen en door uitbreiding van de verzorgingsstaat mogelijk om ook arbeiderskinderen steeds langer uit de *cash nexus* te houden. Omstreeks 1900 staken arbeiderskinderen hun hele loon nog in het huishouden, later in de eeuw gingen ze kostgeld betalen, terwijl de groep kinderen die al hun verdiensten zelf mocht houden gestaag groeide (Qvortrup 1985; Harris 1981; De Regt 1993: 52-74; Van Krieken 1995).

Vergeleken met andere westerse landen droegen gehuwde vrouwen in Nederland betrekkelijk weinig bij aan het huishoudbudget. Ze werden vaker vrijgesteld van loonarbeid en ze werden zelfs van de arbeidsmarkt geweerd (zie o.a. De Regt 1984; Pott-Buter 1993; Plantenga 1993). Sociale klassen leken in dat opzicht meer op elkaar dan het geval was met kinderarbeid.

De kindertijd van arbeiderskinderen werd langer en werd duurder en daarin ging deze meer lijken op die van kinderen uit de middenklasse. Die ontwikkeling is vooral zichtbaar in de uitbreiding van de deelname aan het onderwijs in de twintigste eeuw: van de mannen die voor 1910 waren geboren had de helft het onderwijs verlaten tussen het dertiende en veertiende jaar, van

5 Vergeleken met andere westerse landen droegen gehuwde vrouwen in Nederland betrekkelijk weinig bij aan het huishoudbudget. Ze werden vaker vrijgesteld van loonarbeid en ze werden zelfs van de arbeidsmarkt geweerd, (zie o.a. De Regt 1984; Pott-Buter 1993; Plantenga 1993).

de vrouwen lag de mediaan in het dertiende jaar; voor de mannen en vrouwen die tussen 1961 en 1970 waren geboren lag de mediaan ongeveer zeven jaar later. In 1989 gingen 78% van de zestien- tot achttienjarige jongens en 76% van de zestien- tot achttienjarige meisjes ook na hun leerplicht hele dagen naar school; van de negentien- tot drieëntwintigjarigen was dat respectievelijk 33% en ruim 25% (Liefbroer & Dykstra 2000: 62-66).

Door deze ontwikkelingen veranderde de waarde van kinderen. Ouders gingen meer geld, energie en tijd in hun opvoeding investeren, kinderen droegen minder bij aan het huishoudbudget en de betekenis van kinderen voor hun ouders liet zich minder goed in economische termen uitdrukken (Zelizer 1985). Zo verschoof in industrialiserende landen de conventionele verantwoordelijkheid van volwassenen voor kinderen en daarin ligt een belangrijk motief voor geboortebeperking. Ouders begonnen door het gebruik van anti-conceptie hun kindertal te beperken, terwijl op collectief niveau de bemoeienis met toekomstige generaties werd uitgebreid – van overheidsmaatregelen die bedoeld waren om de vruchtbaarheid van paren te beïnvloeden tot de oprichting van instellingen om kinderen te scholen, hun gezondheid te verbeteren, hen te beschermen en hen op te voeden als de ouders daarin faalden (vgl. Foucault 1975; Donzelot 1977; Haskell 1985; De Swaan 1992, 1989; vgl. Johansson 1991).

De kostwinning van grote gezinnen

Grote gezinnen

De geboortedaling begon in Nederland iets eerder dan 1880 en zette zich gestaag voort tot 1937. Daarna stagneerde het proces tot 1965, waarna de geboortecijfers opnieuw krachtig gingen dalen. Bevolkingsgroepen verschilden sterk in hun kindertal, afhankelijk van sociale klasse en levensbeschouwing. In de lagere sociale klassen en bij Rooms-Katholieken verliep de daling van het kindertal relatief traag. De geboortedaling begon in het westen van Nederland, vond tien jaar later plaats in het noorden, nog twee decennia later in het oosten en in het Rooms-Katholieke zuiden, en in de grote steden verliep de daling sneller dan in kleinere gemeenten (Heeren 1973; Van Poppel 1985, 1989).

Vergeleken met de omringende landen was de geboortedaling in Nederland weinig spectaculair. Dat lag vooral aan de Rooms-Katholieken, die eind negentiende eeuw een emanciperende minderheidsgroep vormden en die de kerkelijke voorschriften met het oog op het nageslacht nogal strikt naleefden. Zij stichtten zulke grote gezinnen dat Nederland, vergeleken met andere

westerse landen, tot ver in de twintigste eeuw hoge geboortecijfers heeft gekend (Van Heek 1954). Over de dreiging van een krimpende bevolking maakte men zich dan ook minder bezorgd dan over de gevolgen die groepsgebonden geboortecijfers voor de machtsrelaties tussen verschillende bevolkingsgroepen zouden hebben.⁶ Katholieken spoorden geloofsgenoten aan om het Rooms-Katholieke volksdeel te versterken en Sociaal-Darwinisten, zoals de sociograaf Steinmetz, maakten zich zowel zorgen over de kinderarme hogere sociale klassen als over de kinderrijke lagere sociale klassen, die in de tweede helft van de negentiende eeuw zelfs stijgende geboortecijfers te zien gaven. En iemand als de socialistische voorman Frank van der Goes was een tegenstander van anticonceptie, omdat hij de propaganda van de Nieuw-Malthusianen als een manifestatie van socialistenvrees zag (Hofstee 1981: 41-44; Röling 1987: 130-132).⁷

6 Overigens bestonden ook in Nederland discussies over de vraag hoe de daling van de bevolkingsomvang moest worden beoordeeld. Sommigen vreesden een verval van de samenleving, anderen zagen daarin juist een conditie voor een goede toekomst. De socioloog Bonger meende in 1936 dat bij de toenmalige sterftcijfers lagere geboortecijfers behoorden, terwijl de sociaal-geograaf Van Vuuren juist bang was dat de Nederlandse bevolking zichzelf bij een verdere geboortedaling niet meer zou kunnen vervangen. Wie uitging van de voorspellingen van Malthus, vreesde dat de groei van de werkgelegenheid achter zou blijven bij de bevolkingsgroei en dat armoede en een vernietiging van de cultuur daarvan onvermijdelijk het gevolg zouden zijn. Wie deze mening was toegedaan zag geboortebeperking als een morele plicht en als een noodzakelijke voorwaarde om een overschot aan arbeidskrachten ten gevolge van de technologische veranderingen tegen te gaan. Wie echter meende dat hoge geboortecijfers de economische groei zouden stimuleren en een eind aan armoede zouden maken, was er juist bang voor dat een afname van de bevolkingsgroei de economie zou doen stagneren (Heeren 1973).

7 In 1897 stelde de *Nederlandse Centrale Commissie voor de Statistiek* een onderzoek in naar het verband tussen welstand en geboorte en in 1904 schreef Steinmetz, een artikel met de titel 'Nachwuchs der Begabten'. Steinmetz beschouwde de kleine gezinnen van professoren, kunstenaars, artsen, hogere ambtenaren en industriëlen als een blijk van hun grote verantwoordelijkheidsgevoel, 'superioriteit' en hoge intelligentie. Deze maatschappelijk geslaagde mensen hielden rekening met de dreigende gevaren waarover Malthus schreef en door hun voortplantingsdrift aan planmatige rationaliteit te onderwerpen schiepen zij de voorwaarden om hun kinderen een goede opvoeding en opleiding te kunnen bieden. De Amsterdamse hoogleraar gynaecologie Hector Treub verweet de bourgeoisie juist dat ze de verantwoordelijkheid voor kinderen weigerde te dragen en minder kinderen kreeg uit luiheid en gemakzucht. Op die manier zou deze klasse boven haar eigen stand

Het was kenmerkend voor deze periode dat de verschillen in omvang tussen gezinnen uit verschillende bevolkingsgroepen groter werden en dat deze ontwikkeling een gepland karakter had. Zo namen tegelijkertijd verschillen in gezinsomvang toe, werden kleinere gezinnen de standaard en werden 'grote gezinnen' iets bijzonders. De samenleving raakte in toenemende mate ingesteld op kleinere gezinnen, waardoor grote gezinnen in verschillende opzichten een probleem gingen vormen. Dat gebeurde bijvoorbeeld bij de onderhandelingen over het loon, waar kleine gezinnen het uitgangspunt vormden en waar aanvankelijk geen rekening werd gehouden met variërende gezinsbehoeften. Om de belangen van grote gezinnen te behartigen werden speciale verenigingen opgericht, zoals *De Vereeniging van Ouders en Gezinshoofden* (1916) en *De Nederlandsche R.K. Bond voor Groote gezinnen* (1918). Hoe kon op een vrije arbeidsmarkt en in een kapitalistische samenleving worden voorzien in de financiële noden van gezinnen met veel kinderen? Moest loon naar prestatie of naar behoefte worden uitgekeerd? Dat waren de vragen die voorafgingen aan de invoering van de zogenaamde kindertoeslagen (Pedersen 1993; Janssens 1997).

kunnen leven en door haar levenswijze ook anderen stimuleren om hun kindertal te beperken. De dreiging van een 'overproductie' van kinderen onder financieel zwakke groeperingen, zoals de lagere sociale klassen en ongetrouwde moeders, hield ook een dreiging in van het ontstaan van een groep kinderen die niet beschikte over de kwaliteiten die een industrialiserende samenleving in toenemende mate vereiste. Deze kinderen liepen de kans voor galg en rad op te groeien en anderen tot last te worden. 'Wie kent ze niet, die zorgeloze minderwaardige gezinnen hangend op vreemden steun en krioelend van even waardelooze kinderen?' zo schreef Steinmetz zorgelijk in 1910. Het zou zulke onverantwoordelijke mensen verboden moeten worden om zich luchthartig en zonder enig plan voort te planten (Stolk 1921; Heeren 1973; Röling 1987; Noordman 1989).

Het standpunt van het sociaal-democratische echtpaar Wibaut en Wibaut-Berdenis van Berlekom was een combinatie van eugenetica en vrijzinnigheid. De Wibauts twijfelden aan het maatschappelijke en economische nut van grote gezinnen, maar ze hechtten veel waarde aan de wensen van ouders, ongeacht hun burgerlijke staat. Ze waren er voorstanders van dat ouders geboortebeperving toepasten als ze geen kinderen meer wilden, maar ze hadden geen bezwaar tegen gewenste kinderen, ook als die onwettig waren. Wel waren ze kritisch over ouders die ondanks ongeneeslijke ziekten, geestesziekten of geslachtsziekten kinderen kregen. Dat vonden ze met het oog op de toekomst maatschappelijk ontoelaatbaar (Wibaut-Berdenis van Berlekom & Wibaut 1932).

‘Het recht van de kostwinner’

De schaarste in de Eerste Wereldoorlog maakte de armoede van grote gezinnen acuut en deze armoede werd beschouwd als een kwestie, die in loononderhandelingen moest worden opgelost. Het hebben van veel kinderen werd gezien als een van de risico's waarmee werknemers te kampen hadden, te vergelijken met invaliditeit, ouderdom, ziekte of werkloosheid. De wenselijkheid van een kostwinnersgezin met vastomlijnde taken voor mannen, vrouwen en kinderen vormde daarbij in brede kring het uitgangspunt. Iedere volwassene werknemer had het recht om in goede en in slechte tijden zijn gezin te kunnen onderhouden. Als kostwinner kwam hem een zogenaamd ‘rechtvaardig arbeidsloon’ toe, dat voldoende moest zijn om korte perioden van ziekte en werkloosheid op te vangen. Op die manier moest de onafhankelijkheid van het gezin worden gewaarborgd en moesten vrouwen en kinderen via de man en vader worden afgeschermd van de arbeidsmarkt. In de krachtige manier waarop dat in Nederland gebeurde zijn sporen herkenbaar van de lange en sterke huiselijkheidstraditie waarvan hier sprake was (Damsma 1988, 1993; Pott-Buter 1993; Plantenga 1993).

Men was het in grote trekken met elkaar eens dat iedere man het recht had om te trouwen en kinderen te krijgen en dus het recht op een ‘gezinsloon’, waarmee hij in de behoeften van een gezin van gemiddelde grootte moest kunnen voorzien. Maar de meningen liepen erover uiteen wat er moest gebeuren als gezinnen groter dan gemiddeld waren en deze verschillen van inzicht liepen voor een deel parallel met scheidslijnen naar sociale klasse en religie. In de houdingen die mensen aannamen tegenover de kindertoeslagen speelden door elkaar heen hoe zij dachten over geboortebeperving, over de taakverdeling tussen mannen en vrouwen, over de autonomie van het gezin en over de klassenstrijd.

Wie tegen geboortebeperving was, was een voorstander van de invoering van kindertoeslagen op het loon. Dat gold net zo goed voor Rooms-Katholieken als voor een sociaal-democraat als Van der Goes, al waren de voorstanders van kindertoeslagen vooral onder de confessionelen te vinden. In 1919 verdedigde de Nederlands-Hervormde afgevaardigde Van de Laar in de Tweede Kamer het standpunt dat een Christelijke overheid steun moest verlenen aan de grote gezinnen, ‘waarin de volkskracht en de volkstoekomst schuilen en die het voortdurend moeilijker hebben, omdat de ellende, de zonde van het Nieuw-Malthusianisme zienderogen toeneemt’. Met instemming citeerde hij *De Tijd*, waarin dramatisch werd gesproken over het ontstaan van een nieuw proletariaat, het proletariaat der *Groote Gezinnen* (*Handelingen* 18 en 19 februari 1919). Ook kostwinners van grotere gezinnen moesten financieel

autonoom kunnen zijn, zonder dat ze een beroep op de armenzorg zouden hoeven doen. Voor Rooms-Katholieken gold bovendien de pauselijke encycliek *Rerum Novarum* (1891), waarin veel kinderen krijgen werd beschouwd als een door God verordonneerd recht, dat ook bij het bepalen van de arbeiderslonen het uitgangspunt behoorde te zijn (Bomans 1919; Chretien 1895: 5, 6; Van de Wall 1921; Feberwee 1929).

Het gros van de socialistische beweging verzette zich tegen de invoering van de kinderbijslag, omdat deze niet paste in de klassenstrijd. Vanuit een pragmatisch standpunt was er weliswaar iets voor te zeggen om de lonen af te stemmen op de gezinsbehoeften, maar in de jaren twintig waren arbeiders nog niet zo ver. Op het anti-kindertoeslagcongres van het *Nederlandsch Verbond van Vakverenigingen* en het *Nederlandsch Vakverbond* formuleerde Van de Wall het in zijn redevoering aldus: 'Maar zoolang de hier gedachte maatschappijvorm er niet is, zullen wij slechts die maatregelen tot steun aan groote gezinnen kunnen overwegen, welke buiten het loonvraagstuk vallen'. Toeslagen boden werkgevers een goedkope mogelijkheid om rekening te houden met de behoeften van arbeiders. Ze hadden een loondrukkend effect en al werden ze als 'nog zo beledigend laag' gezien, ze zouden de onderbetaling van de arbeiders maskeren en ze zouden de loonstrijd van de arbeidersklasse ondermijnen.

Van de Wall verweet de voorstanders van kinderbijslag dat zij zich niet inzetten voor zaken als schoolvoeding, schoolkleding, schoolbaden of betere volkswoningen en hij vroeg zich af waar hun solidariteit bleef als het om dergelijke alternatieven van de kinderbijslag ging (Van de Wall 1921).⁸ Door de betaling van arbeiders op hun burgerlijke status en kindertal toe te snijden en het loon van vaders afhankelijk te maken van hun kindertal, dreigde bovendien de solidariteit binnen de vakbeweging te worden verzwakt. Tussen arbeiders die hetzelfde werk verrichtten, maar die verschillende inkomsten ontvingen, kon

8 Wat dat betreft stonden zij op één lijn met politiek actieve vrouwen, die steun aan de arbeidersklasse evenmin met de betaling van de vaders wilden verbinden. Vrouwen hadden daarvoor een extra argument: ze zagen er een ongewenste liefdadigheid van mannen tegenover vrouwen in. Zo gaf *De Commissie uit de Algemeene Nederlandsche Vrouwenorganisatie inzake moederschapszorg* er de voorkeur aan om grote gezinnen indirecte hulp te verschaffen – fatsoenlijke, ruime huizen, vermindering van schoolgelden, oudercursussen voor opvoeding, gratis en kwalitatief goede gezondheidszorg voor vrouwen tijdens zwangerschap, geboorte en kraambed.

gemakkelijk jaloezie ontstaan. Ook zouden kindertoeslagen vaders van grote gezinnen een concurrentienadeel op de arbeidsmarkt bezorgen.⁹

Een andere groep die zich tegen de kindertoeslagen verzette, waren de feministen. Als werkneemsters en als moeders zagen zij 'het probleem van de grote gezinnen' niet als een kwestie van het loon van de kostwinner, maar gaven ze daaraan een heel eigen definitie. In 1920 richtte de *Unie voor Vrouwenbelangen* het *Comité van Actie* tegen het gezinsloon op. Dit actiecomité, dat uit verschillende feministische organisaties bestond, voerde campagne tegen zowel huwelijkstoeslagen als kindertoeslagen. De vrouwen stuurden een adres aan de Tweede Kamer, organiseerden bijeenkomsten en publiceerden brochures. Een daarvan werd geschreven door Johanna Naber, feministe van het eerste uur en actief voorvechtster van vrouwenrechten sinds de Nationale Tentoonstelling van vrouwenarbeid in 1898. In haar brochure 'Mag het huwelijk gelden als factor bij de beoordeling van den loonstandaard?' sprak Naber (1921) zich uit voor het principe 'gelijk werk, gelijke betaling' en keerde zij zich tegen een koppeling van de burgerlijke status van werknemers aan de hoogte van hun loon. Zij maakte een scherp onderscheid tussen het privé-domein van het gezin en het publieke domein van arbeid en overheid. Een gezinsloon en kindertoeslagen zouden de persoonlijke verantwoordelijkheid van ouders voor hun kinderen ondermijnen en zouden getrouwde arbeiders stimuleren om op de staat te parasiteren. Niemand werd immers gedwongen om te trouwen en kinderen te krijgen (Naber 1921; Van Eijl 1994: 342-347).

Feministen bedachten als alternatief voor de kinderbijslag het moederloon, dat onder andere werd verdedigd door Mansholt Andreae in de *Socialistische Gids* van 1918. Zij schreef dat het opvoeden van kinderen zou moeten worden bekeken als een dienstverlening aan de samenleving, minstens zo belangrijk als vormen van arbeid die wel betaald werden. Het opvoeden van kinderen was als werk te beschouwen en moest betaald worden. De betaling aan moeders mocht echter niet door hun echtgenoot gebeuren, omdat moderne vrouwen noch zichzelf, noch hun kinderen door hun echtgenoot mochten laten 'onderhouden'. Dat gold des te meer als hun man het geld niet zelf had verdiend, maar een deel ervan als een toeslag op zijn loon had gekregen, dat wil zeggen als een

9 In sommige personeelsadvertenties werd zelfs expliciet gevraagd om ongetrouwde werknemers en om werknemers zonder kinderen. In de mijnen moesten werknemers bij hun sollicitatie aan hun werkgever een formeel bewijs overleggen van het aantal kinderen dat ze hadden. Zij konden als sollicitant worden geweigerd, als zij in de ogen van hun werkgever te veel kinderen hadden (Van de Wall 1921: 11).

vorm van steun. Toeslagen gekoppeld aan het kostwinnerschap zouden ten onrechte de indruk wekken dat de man beloond werd voor zijn vaderschap en dat vrouwen en kinderen het 'bezit' waren van hun echtgenoot en vader. Moeders hadden recht op een inkomen en de overheid moest dat verstrekken (Mansholt Andreae 1918; Wijnaendts Francken-Dijserinck 1921). In de praktijk is met deze opvattingen van feministen weinig gebeurd. Na de verwerving van het kiesrecht raakten zij als beweging verdeeld, en zij waren zwak vertegenwoordigd in het publieke domein, zowel in de politiek als in de vakbonden.

De eerste kinderbijslagregelingen

In Nederland werd eind negentiende eeuw bij de loonbepaling incidenteel rekening gehouden met de burgerlijke status en de gezinssituatie van de werknemers (Van Eijl 1994: 340-341), maar in 1912 kregen werknemers in overheidsdienst, postambtenaren en onderwijzers, voor het eerst een financiële kindertoeslag bovenop hun loon uitgekeerd. Om na te gaan of deze maatregel op grotere schaal zou moeten worden ingevoerd werd in 1917 een commissie ingesteld, de *Staatscommissie Stork*. Deze commissie onderzocht of bij de bezoldiging van ambtenaren moest worden rekening gehouden met gezinsbehoeften. Het advies was negatief: persoonlijke omstandigheden mochten niet worden verdisconteerd in het loon. Voor dat standpunt bleek in de Tweede Kamer (1918-1919) echter onvoldoende steun te bestaan. Daar diende de Rooms-Katholieke afgevaardigde Bomans een motie in met de strekking dat bij de bezoldiging van Rijksambtenaren rekening moest worden gehouden met de grote gezinnen. Bomans achtte de tijd rijp voor kindertoeslagen en om zijn standpunt kracht bij te zetten verwees hij naar de steun van bekende namen – de R.K. hoogleraren Aengenent en Aalberse, de hoogleraar Steinmetz, de sociaal-democraat Van der Goes. Ook wees hij erop dat de verenigingen voor grote gezinnen een snelle groei doormaakten en dat het van de socialististen afkomstige 'gerel over de fokpremie' (vgl Stolk 1921: 17) vrijwel was verstomd. Vijfendertig kamerleden stemden vóór de motie en 22 stemden tegen, waarbij de confessionelen allemaal voorstanders waren en de sociaal-democraten en de liberalen onderling verdeeld waren (Jungmann 1919). In de debatten over de verhouding tussen loon en gezinsomvang liepen twee discussies door elkaar heen: de kwestie van de ambtenarensalarissen, waarin de overheid als werkgever een directe verantwoordelijkheid had, en een kwestie van een meer algemene strekking, een nationale regeling voor werknemers in dienst van particuliere bedrijven (*Handelingen* 4 juni 1918, 2780-2781; 5 juni 1918, 2800-2804).

In de jaren daarna werden er op nogal onoverzichtelijke wijze hier en daar regelingen voor werknemers getroffen, zowel in het bedrijfsleven als in over-

heidsinstellingen. In 1919 kwam er een speciale regeling voor rijksambtenaren met grote gezinnen, om de duurte ten gevolge van de Eerste Wereldoorlog te bestrijden. Voor de arbeiders in dienst van het rijk, de werklieden, werd deze toeslagregeling pas een jaar later van kracht. Ook werden in sommige provincies en in sommige gemeenten kindertoeslagen ingevoerd, zoals verwacht vaker in het katholieke zuiden dan elders (Dijsselbloem 1938). In dezelfde tijd werden de eerste kindertoeslagregelingen in het particuliere bedrijfsleven getroffen. Op het congres van de *Rooms-Katholieke Centrale Raad* in 1919 spraken de gezamenlijke werkgevers zich in een motie uit voor een toeslag op het ‘minimumloon’¹⁰ voor werknemers met grote gezinnen. Volgens corporatistische principes werd vastgelegd dat iedere bedrijfsraad voorstellen zou moeten doen om dergelijke toeslagen in collectieve arbeidsovereenkomsten uit te werken. In 1920 was dat gebeurd voor 12% van het totale aantal werknemers dat bij een CAO was betrokken, in 1937 ging het om 24%. In sommige bedrijven mochten arbeiders met veel kinderen een stuk land van bepaalde omvang bebouwen, landarbeiders in Limburg kregen uitkeringen in natura, zoals een vastgestelde hoeveelheid aardappelen per jaar per kind. Overigens waren er ook patroons die individueel, buiten CAO’s om, kindertoeslagregelingen voor hun werknemers troffen (Dijsselbloem 1938).

In sommige CAO’s werd bepaald dat een fonds zou worden gesticht om de grote gezinnen van werknemers te ondersteunen. Werkgevers storten daarin een percentage van het door hen uitgekeerde loon en betaalden uit dat fonds wekelijks kindergeld aan hun werknemers (Dijsselbloem 1938). Financiering via dergelijke gemeenschappelijke fondsen had het voordeel dat werkgevers die kinderbijslag uitkeerden daarvan geen concurrentienadeel ondervonden, terwijl de arbeidsmarktpositie van vaders van grote gezinnen bij de uitkering van kindertoeslagen niet langer slechter was dan die van ongehuwden en kinderlozen. Toch kwam slechts een enkel fonds tot stand en de fondsen die er waren werkten vaak moeizaam (Dijsselbloem 1938).¹¹

10 Minimumloon in de in die tijd gehanteerde betekenis van een loon dat voorzag in de basisbehoeften van een gezin (Van Eijl 1994: 337).

11 De Gemeente Arnhem slaagde in het opzetten van een Gemeentelijk Kinderfonds, waarin werkgevers zich konden verzekeren voor de steun die zij aan grote gezinnen gaven. Maar alleen de gemeente en werkgevers die werken voor de gemeente uitvoerden sloten zich bij het fonds aan, terwijl andere werkgevers zich van deelname onthielden en het fonds werd dan ook geen succes. Een intercommunaal kindertoeslagfonds voor de gemeenten in Noord-Brabant kwam nooit verder dan plannen (Dijsselbloem 1938).

Ook op nationaal niveau bleek er lange tijd te weinig politieke steun te bestaan om een kinderfonds te regelen. Al in 1915 opperde de katholieke Mr. P.J. Aalberse het idee van een rijksfonds, dat buiten het loon om zou worden gevormd. Daardoor zou niet getornd hoeven te worden aan het principe dat de lonen op arbeidsprestatie en bekwaamheid berustten. Later, als minister van Arbeid, probeerde Aalberse het idee van een Rijkskindertoeslagfonds met een verplichte verzekering in bredere kring ingang te doen vinden. In 1922 vroeg hij de Hoge Raad om advies over een wetsontwerp, waarvoor hij echter voorlopig nog weinig steun verwachtte. Zowel in de Eerste als Tweede Kamer werden over het fonds regelmatig (1920-1921, 1922-1923, 1923-1924) vragen gesteld en in het zittingsjaar 1929-1930 vroeg Mr. T.J. Verschuur, toen minister van Arbeid, Handel en Nijverheid in het kabinet Ruijs de Beerenbrouck, om een uitwerking. Overigens had ook deze minister er weinig vertrouwen in dat een dergelijk fonds op korte termijn gerealiseerd kon worden, omdat de samenleving de kosten daarvoor op dat moment niet zou kunnen opbrengen. Inderdaad duurde het tot 1939 voordat de eerste wettelijke kinderbijslagregeling op landelijke schaal in de Tweede Kamer werd aangenomen.

Dat er zoveel tijd verstreek tussen de eerste plannen voor een Rijkskindertoeslagfonds en de invoering van de wet op de Kinderbijslag doet denken aan de trage invoering van Talma's Ziektewet en Ziekenfondswet. Die traagheid – en de ingewikkelde structuur van de sociale wetgeving – worden onder meer toegeschreven aan de verzuilde machtsverhoudingen in Nederland en aan het door elkaar heen lopen van tegenstellingen tussen sociale klassen en tussen levensbeschouwingen. Pas na 1918 werden de confessionelen in het parlement sterk genoeg om hun stem voldoende gewicht te geven en slaagden ze erin om geleidelijk een op corporatistische leest geschoeid stelsel van sociale zekerheid in te voeren (De Rooy 1997).

Aan het moeizame verloop van de invoering van de sociale wetgeving in Nederland heeft wellicht ook bijgedragen dat de politieke strijd daarover niet alleen de sociale zekerheid zelf betrof, maar dat het ook ging om de ordening van de samenleving in de breedste zin van het woord (De Swaan 1989: 218-220). Zo ging er in de besluitvorming over de kinderbijslagregelingen een verlamme werking van uit dat het niet alleen draaide om de ordening van de arbeidsverhoudingen, maar ook om de ordening van gezinsverhoudingen. De partijen die bij de invoering van kinderbijslag waren betrokken, werkgevers, vakbonden en overheden, bestonden voor het grootste deel uit mannen, die 'het probleem van de grote gezinnen' behandelden zoals ze dat met ziekte of invaliditeit hadden gedaan, als een strikt economische kwestie en zonder veel oog voor de verschillen tussen dergelijke arbeidsrisico's en kwesties van

gezinsomvang. Deze aanpak leidde er toe dat de kinderbijslagregelingen qua structuur en financiering een sterke gelijkenis vertonen met de Invaliditeitswet of de Ziektewet, typische werknemersverzekeringen waarbij de kring van verzekerden zich tot werknemers in loondienst beperkte en zelfstandigen werden uitgesloten. De aanspraken op kindertoeslagen waren met andere woorden niet met het burgerschap, maar met het werknemerschap van mannelijke kostwinners verbonden. Kenmerkend voor dergelijke verzekeringsregelingen is dat ze deel uitmaken van het loon, afhankelijk zijn van de loondienstverhouding en dat de uitkeringen gekoppeld zijn aan eerdere verdiensten (vgl. Skocpol 1992; De Rooy 1997; Noordam 1998a, b; Weijel 1973; Veldkamp e.a. 1978).

Kinderen in de kinderbijslag

In de principiële discussies die aan invoering van de kindertoeslagen vooraf gingen stonden het kostwinnerschap en de behartiging van 'het recht van de man' voorop. Kinderen zelf figureerden zelden of nooit in de debatten, zelfs als beslist moest worden over de leeftijd van de kinderen waarvoor toeslag zou worden uitgekeerd, over de rangnummers van kinderen die voor kindertoeslagen in aanmerking kwamen en over de hoogte van de toeslagen.

De criteria die in verschillende CAO's werden gehanteerd om de leeftijds grenzen vast te stellen maken een willekeurige indruk. Een ratio ontbreekt en de grenzen werden noch gekoppeld aan de leerplichtige leeftijd, noch aan de leeftijd waarop sinds 1911 een arbeidsverbod van kracht was. Voor zover is op te maken uit een enquête die in 1936 door de *Rooms Katholieke Ambtenaren Vereniging* in 1054 gemeenten werd gehouden, varieerde deze leeftijdsgrens tussen de 14 en 21 jaar, waarbij verreweg de meeste gemeenten een leeftijdsgrens van 18 jaar hanteerden, ook voor kinderen uit de arbeidersklasse (Dijsselbloem 1938: 171-185; Bakels & Opheikens 1978: 49).

Over de vraag of kinderbijslag bij de geboorte van het eerste kind of pas bij latere kinderen moest worden uitgekeerd ontstond al snel een *communis opinio*: een kostwinnersloon zou moeten worden afgestemd op een gezin met twee kinderen. Pas als ouders meer kinderen kregen dan in een dergelijk gezin van 'normaal formaat', zouden ze aanspraak maken op kinderbijslag. Enkele gemeenten brachten naar rangnummer van het kind een differentiatie in de hoogte van de uitkering aan – bijvoorbeeld 5% van het loon voor het derde kind, 4,5 % voor het vierde kind, en 4% voor het vijfde kind (Dijsselbloem 1938). Maar omgekeerd bestonden er ook regelingen waarbij ouders juist meer

kinderbijslag kregen naarmate een kind een hoger rangnummer had. Voor beide formules viel kennelijk iets te zeggen.

De gedachtegang achter de aard en omvang van de steun was evenmin duidelijk. Financiële bedragen konden variëren van een vast bedrag per kind tot bedragen die op verschillende manieren aan het loon waren gekoppeld. In één opzicht kwamen de regelingen echter met elkaar overeen. Ze beperkten zich niet tot werknemers die het gezien hun armoede het meest nodig hadden, maar waren van hoog tot laag van kracht en hadden een standsbevestigend karakter. Aan ambtenaren werd een vast bedrag per jaar of een percentage van het loon toegekend, soms met een boven- en een ondergrens. Werklieden kregen een wekelijkse uitkering, die hun per saldo minder opleverde en die in de meeste gevallen afnam naarmate ze minder verdienden. Niet de 'sociale kwestie' en de klassenstrijd, maar de autonomie van het kerngezin en de keuzevrijheid van de ouders speelden de belangrijkste rol bij de invoering van de kinderbijslag. Het moest ouders vrij staan om zelf te bepalen hoeveel kinderen ze wilden hebben en ze moesten in staat worden gesteld die kinderen overeenkomstig hun stand op te voeden. Die redenering kwam tot uitdrukking in het verzekeringskarakter van de kinderbijslag. Tussen de rijksoverheid, de provincies en gemeenten, en tussen overheid en particuliere bedrijven bestonden grote verschillen in de hoogte van de uitkering, maar volgens alle regelingen kregen ouders meer geld naarmate de vaders meer verdienden (Dijsselbloem 1938).¹²

Ook in de eerste nationale Kinderbijslagwet van 1939 werd dit principe gehanteerd. Wat betreft de aanspraken werden vier looncategorieën onderscheiden en werd per categorie vastgesteld voor hoeveel kinderbijslag een werknemer in aanmerking kwam. Hoe hoger zijn loon was, des te hoger was de

12 De mate waarin sprake was van standsbevestiging verschilde. De provincie Limburg hanteerde een regeling die in twee opzichten sterk standsbevestigend was: zowel wat de omvang van de uitkering betrof als wat betreft de maximale leeftijd van het kind waarvoor werd uitgekeerd. Ambtenaren kregen fl 50.- per jaar per kind onder de 18 jaar, arbeiders fl 3.- per maand per kind onder de 15 jaar. Op overheidsniveau kwamen regelingen voor van fl 3.- per maand per kind tot 5% van het loon. Van de gemeenten die in 1936 een regeling voor ambtenaren hadden – ongeveer een kwart van alle gemeenten – betaalde bijna 70% een bepaald percentage van de bezoldiging bij wijze van kindergeld. Voor werklieden bestond in iets meer dan de helft van de gemeenten met minder dan 20.000 inwoners een regeling, maar daarover heeft Dijsselbloem weinig gegevens. Ook hier werd in bijna 60% een percentage van het loon als kinderbijslag uitgekeerd (Dijsselbloem 1938: 171-185).

kinderbijslag.¹³ Deze bepaling werd in de Tweede Kamer zonder hoofdelijke stemming aangenomen, nadat verschillende amendementen voor wijziging waren verworpen (21 juni 1939).

De achterliggende gedachte wordt duidelijk in de debatten die in 1939 in het parlement werden gevoerd. Welgestelde ouders werden geacht meer geld nodig te hebben om hun kinderen op de toekomst voor te bereiden. Zij moesten per kind meer geld investeren en daarin zag men een rechtvaardiging voor hogere toeslagen. Die gedachtegang werd uitgewerkt in het advies van de *Hoge Raad van de Arbeid* en in het wetsvoorstel van minister C.P.M. Romme. In de *Memorie van Toelichting* werd gesteld dat het belang der gemeenschap gediend werd met 'een natuurlijke ordelijke ontplooiing van het gezinsleven' en dat bracht met zich mee dat voor ouders met meer kinderen dan het 'feitelijk-gemiddelde aantal' belemmeringen moesten worden weggenomen om deze kinderen 'overeenkomstig hun stand' te kunnen onderhouden.¹⁴ De redenering was dat grote gezinnen telkens weer achterop raakten, nu de kleine gezinnen per milieu tot standaard werden verheven. Grote gezinnen uit verschillende sociale klassen zouden met armoede te kampen hebben en het zou dan ook in strijd zijn met de opzet van de kinderbijslag als deze niet het karakter kreeg van een verzekering maar van een gift die alleen door de minder gesitueerden werd ontvangen. Eenzelfde loonbedrag had '(...) niet voor elken "arbeider" gelijke betekenis (...) ' en daarom werden de hoogte van het loon en de hoogte van de kinderbijslag aan elkaar gekoppeld. Het voorstel hanteerde geen bovengrens. Alle werknemers die meer dan fl 200.- per maand verdienden kwamen in aanmerking voor de hoogste uitkering (*Handelingen* bijlage 2 1938-1939: 21).

In de notulen van beraadslagingen in de Tweede Kamer komt slechts één keer de waarschuwing voor dat vooral de kinderen uit grote arbeidersgezinnen risico's liepen. Als ze al jong aan het huishoudbudget moesten bijdragen, konden ze geen vak leren en dreigden ze terecht te komen in het leger van de ongeschoolden en de werklozen (*Handelingen* bijlage 2 1938-1939: 21). Zowel de sociaal-democraat Drees als de nsb-er Woudenberg verzetten zich tegen de koppeling tussen kinderbijslagen en loongroepen en achtten het onjuist dat

13 Arbeiders die per maand fl 100.- of minder verdienden kregen per dag fl 0,10 cent kinderbijslag, die meer dan fl 100.- maar minder dan fl 150.- verdienden kregen fl 0,15 cent kinderbijslag, die meer dan fl 150.- maar minder dan fl 200.- verdienden kregen fl 0,20 cent en die meer dan fl 200.- verdienden kregen fl 0,25 cent (Artikel 25 *Wettelijke regelen in zake kinderbijslagverzekering*).

14 *Handelingen der Staten-Generaal, Tweede Kamer*, bijlage 2, 1938-1939, 250 ev.

mensen met een hoger loon meer steun kregen dan mensen met een lager loon. Drees zei daarover: 'De loonbijslag wordt niet gegeven op grond van praestatie, maar omdat men een onvoldoende inkomen heeft (...) om voldoende voor de kinderen te zorgen en om te voorkomen, dat de kinderen daaronder zouden lijden. Dat is m.i. het juiste uitgangspunt en dan moet niet méér gegeven worden aan hem die toch al meer heeft (...).' Uit overwegingen van sociale billijkheid en eenvoud bepleitte Drees een vast bedrag per kind. De overwegingen van de NSB liepen voor een deel parallel met die van de sociaal-democraten. De partij erkende geen standen, maar alleen volksgenoten, en hechtte voor de volksgemeenschap evenveel belang aan het kind van de werkmans als aan dat van de directeur-generaal (*Handelingen* bijlage 2 1938-1939: 21).

Minister Romme bleef echter bij zijn standpunt en wees er in zijn repliek nogmaals op dat hij het verband tussen loon en kinderbijslag als de grondslag van de door hem voorgestelde regeling beschouwde. Hij vond het onjuist om uit te gaan van het belang van het kind en dat belang te abstraheren van het arbeidsinkomen, zoals Drees had gedaan. Rommes voorstel kreeg in de kamer voldoende steun en werd met 66 stemmen vóór en 22 stemmen tegen aangenomen. Zowel de confessionele als de liberale en sociaal-democratische afgevaardigden stemden verdeeld.¹⁵ Bepaald werd dat werkgevers door de overheid werden verplicht tot het storten van premies om te kunnen voorzien in het onderhoud van gezinnen van 'boven-normale' omvang,¹⁶ waarbij kinderbijslag werd verstrekt aan werknemers met gezinnen van meer dan twee kinderen beneden de vijftien jaar. Het ging daarbij om wettige, gewettigde of aangehuwde kinderen. Werkgevers moesten ook de administratiekosten uit de premies bekostigen en ze mochten de verschuldigde premies niet op de arbeiders verhalen (Art 27 van de Wettelijke regelen in zake kinderbijslagverzekering) (*Handelingen* bijlage 2 1938-1939: 21).

Voor een deel hebben de kinderbijslagregelingen een 'normaliserende' strekking gehad: ze bekrachtigden de bestaande huwelijksmoraal en het bestaande

15 Tegen stemden 4 van de 23 leden van de SDAP, 2 van de 8 leden van de CHU, 2 van de 17 van de AR, 4 van de 6 leden van de VDB, alle 4 de leden van de Liberale Staatspartij, 3 van de 4 leden van de NSB.

16 Uit de Gezinsstatistiek van 1930 blijkt dat er toen 1.128.953 gezinnen met geen, een of twee kinderen waren en 591.791 gezinnen met drie of meer kinderen (*Memoire van Toelichting* 1939, noot 30).

gezinsideaal (vgl. Foucault 1975; Donzelot 1977).¹⁷ In veel regelingen werden kindertoeslagen alleen voor wettige of gewettigde kinderen verstrekt, later mochten ook kinderen uit een vroeger huwelijk van de echtgenoot of pleegkinderen meedoen. Ongetrouwde moeders kwamen niet in aanmerking, ook niet als zij zichzelf en hun kinderen onderhielden.¹⁸ In die zin bevooroordeelden de regelingen gezinnen met een vader als kostwinner en een moeder als verzorgster. De regeling van 1939 was echter niet alleen normaliserend, maar was ook gericht op het waarborgen van de autonomie van het gezin. De politici hielden zich bewust verre van bevolkingspolitiek, omdat ouders de vrijheid moesten hebben om een groot of een klein gezin te stichten. In de *Memorie van Toelichting* stond expliciet vermeld, dat de voorgedragen regeling zich niet uitstreckte tot de vraag of het belang der gemeenschap maatregelen eiste '(...) ter bevordering van de progenituur (...)’ (*Handelingen* bijlage 2 1938-1939: 21). Ouders moesten zelf beslissen hoeveel kinderen ze wilden hebben en bij het onderhouden en grootbrengen van hun kinderen konden ze rekenen op collectieve materiële steun, aangepast aan de eisen van hun eigen milieu.

17 Des te opmerkelijker is het dat in het bezoldigingsbesluit van Rijksambtenaren van 1920 een bepaling was opgenomen waarin werd rekening gehouden met 'tweeverdieners': dat (...) 'in geval beide ouders een burgerlijke rijksbetrekking bekleeden, voor de toepassing van deze bepaling uitsluitend rekening wordt gehouden met de wedde en toelagen, of het totaal aan wedden en toelagen, van de hoogst bezoldigde ouder' (Dijsselbloem 1938: 133, 131).

18 Zij werden in Nederland geacht alles tegelijk te doen: de kost te winnen en hun kinderen op te voeden. De aanwezigheid van kleine kinderen veranderde dat niet. Een dergelijke houding tegenover alleenstaande moeders is begin twintigste eeuw ook aan te treffen bij de armenbezoekers van de burgerlijke armenzorg in Amsterdam. Moeders alleen moesten hun eigen geld verdienen en kwamen niet voor bedeling in aanmerking. Het belang van moederlijke zorg, dat in het burgerlijke gezinsideaal zo werd opgehemeld, werd in hun geval uit naam van de zedelijkheid en het fatsoen gemakkelijk opzij geschoven (Van Daalen & Smits 1996).

Het is interessant dat in 1872 door de jurist Tavenraath een proefschrift werd geschreven waarin de schrijver ervan uitging dat het verkeerd was om kinderen te verwekken 'waarvoor men niet in staat was een plaats te bereiden en ze te doen aanzitten aan het gastmaal des levens'. Dat gold in het huwelijk en daarbuiten en de schrijver sprak zich daarom uit tegen het verbod op onderzoek naar het vaderschap en voor een alimentatieplicht van de verwekker (Sevenhuijsen 1987).

In België werden wat betreft wettigheid minder strikte bepalingen gehanteerd en niet alleen vaders maar ook andere verzorgers kwamen voor een kindertoeslag in aanmerking (Dijsselbloem 1938).

Binnen het totaal aan verzorgingsarrangementen voor kinderen neemt de kinderbijslag een bijzondere positie in. Arrangementen als de consultatiebureaus voor zuigelingen waren erop gericht om de sociale ongelijkheid te verminderen en de overdracht van armoede aan volgende generaties tegen te gaan. Bij de oprichting van dergelijke voorzieningen vormden de belangen van arbeiderskinderen als onderdeel van de 'sociale kwestie' het uitgangspunt. Dat gold niet voor de kinderbijslag, onder meer omdat de sociaal-democraten bij de kinderbijslag als pleitbezorgers van de arbeidersklasse verstek lieten gaan. Zij wilden het probleem van de grote gezinnen buiten de loonstrijd aanpakken en zij zagen daarom meer in aanvullende collectieve maatregelen die speciaal op de arbeidersklasse waren gericht. In hun voorkeur voor voorzieningen, zoals een goede gezondheidszorg, scholing, schoolvoeding, baden, verschilden ze van mening met de verdedigers van kindertoeslagen die specifieke armenvoorzieningen eerder met liefdadigheid en gunstverlening associeerden. Later, toen steeds meer toeslagen waren ingevoerd, verloor het onderwerp zijn ideologische lading en stelden sociaal-democraten zich pragmatischer op. Dat deed Drees bijvoorbeeld, toen hij in de Tweede-Kamerdebatten van 1939 niet alleen de belangen van kostwinners, maar ook die van kinderen naar voren haalde.

De vanzelfsprekendheid dat kindertoeslagen hoger zouden moeten zijn als de vaders meer verdienen is kenmerkend voor de sociale gelaagdheid van de Nederlandse samenleving van voor de Tweede Wereldoorlog. De verticale sociale mobiliteit was daarin gering en mensen waren sterk standsbewust. Dat patroon van sociale stratificatie was ook zichtbaar in de opbouw van het Nederlandse onderwijsstelsel, dat nog meer dan in andere westerse landen was afgestemd op de bestaande maatschappelijke hiërarchie. Kinderen werden daarin op relatief jonge leeftijd voor een bepaald schooltype geselecteerd, nog voordat verschillen in bekwaamheid en geschiktheid aan het licht konden komen. Het aantal arbeiderskinderen dat na de leerplichtige leeftijd doorleerde bleef relatief klein (Idenburg 1960: 142-184).

Nederland en andere landen

Vóór de Tweede Wereldoorlog

In de westerse landen waarin kinderbijslagen werden ingevoerd is steeds sprake geweest van een verband tussen deze invoering en de geboortedaling. Landen verschilden echter in de manier waarop de kinderbijslagen waren geregeld en waarop ze werden ingevoerd. Die variatie was afhankelijk van nationale

ontwikkelingen in de geboortecijfers en in de relaties tussen sociale klassen, tussen mannen en vrouwen en tussen generaties.

In Nederland werd de kinderbijslag op nationaal niveau niet expliciet verbonden met het streven de geboortecijfers te bevorderen, al bestond dat verband wel voor de Rooms-Katholieke geestelijkheid en voor sommige Rooms-Katholieke politici. Belangrijker was het dat het aantal kinderen dat ouders wilden krijgen als hun eigen verantwoordelijkheid werd beschouwd. Ouders mochten in deze keuzevrijheid niet worden beperkt door de overheid en de hoogte van het loon van de vaders mocht daarin evenmin een rol spelen, terwijl de rol van de kerk een ander geval was. De gezinsautonomie vormde ook het uitgangspunt van de Kinderbijslagwet van 1939, die een typisch corporatistisch karakter had. Het doel van de toeslagen was het waarborgen van deze autonomie, enerzijds van de beslissingsvrijheid van de ouders en anderzijds van het recht van de vaders om hun gezin overeenkomstig hun stand te kunnen onderhouden (vgl. Esping-Andersen 1990).

Net als in Engeland ging het hier vooral om de vraag hoe de lonen van de kostwinners op een vrije arbeidsmarkt konden worden afgestemd op de variatie aan gezinsbehoeften, die door een toenemend gebruik van anti-conceptie een geplander en systematischer karakter kreeg. In Nederland was de kinderbijslagregeling een typische werknemersverzekering, waarbij de aanspraken van kinderen werden afgeleid van de werknemersstatus van hun vader. In Engeland was het kostwinnersloon van de man het uitgangspunt en riep de invoering van de kinderbijslag bij de vakbonden nog meer weerstand op dan in Nederland. In beide landen werden gehuwde vrouwen van de arbeidsmarkt geweerd en werkte de klassenstrijd remmend op de invoering van de kinderbijslag, maar in Engeland verzetten de vakbonden zich krachtiger tegen een vermenging van de regeling van de sociale zekerheid met de loonstrijd en in het algemeen tegen politieke bemoeienis met het loon. Kindertoeslagen gingen in Engeland tijdens de economische crisis van de jaren dertig wel deel uit maken van werkloosheidsverzekeringen en van weduwenpensioenen, maar toeslagen op het loon werden afgewezen. Dat betekende in de praktijk, dat kinderen vaak beter af waren met een werkloze vader dan met een vader met een baan (Pedersen 1993).

In Frankrijk leidde de relatief vroege en snelle bevolkingsdaling tot bezorgdheid over de vermindering van de bevolkingsomvang die schadelijk zou zijn voor de kracht van de natie. Daar was de financiële ondersteuning van ouders het resultaat van de inspanningen van een conservatieve alliantie, waarin ook nationalist figureerden die in kindertoeslagen een middel zagen om de kracht van de natie door hogere geboortecijfers te doen stijgen. Deze

nationalistische pronatalisten waren minder gericht op de ordening van gezinsverhoudingen dan de minder sterk vertegenwoordigde Rooms-Katholieke pronatalisten. Zij wilden het gezinsbeleid vooral gebruiken om een traditionele gezinsstructuur te bevorderen. Een belangrijke rol werd gespeeld door ondernemers, die kindertoeslagen trachtten te gebruiken om arbeidsverhoudingen naar eigen inzicht te reorganiseren en de lonen laag te houden en die er met dat doel al vroeg tot fondsvorming overgingen. Om de kosten van afhankelijke kinderen minder zwaar op de ouders te laten drukken, stortten ondernemers een deel van het loon van alle werknemers in een fonds, waaruit ze alleen werknemers met afhankelijke kinderen betaalden. In Frankrijk waren gezinnen in plaats van kostwinners de dragers van sociale aanspraken. Verdelende rechtvaardigheid werd volgens deze logica eerder gedefinieerd in termen van inkomensnivellering tussen huishoudens met en zonder kinderen dan tussen sociale klassen. De taakverdeling tussen vaders en moeders deed er daarbij minder toe. Het belang van kinderen voor het vaderland stond in Frankrijk meer op zichzelf, los van de loonkwestie en van de maatschappelijke positie van vrouwen. Overigens waren de kinderbijslagregelingen in Frankrijk net als in Nederland progressief al naargelang het loon (Pedersen 1993). In andere opzichten is het Nederlandse model tussen het Franse en het Engelse te plaatsen: zonder dat er op grote schaal sprake was van ondernemersfondsen kwamen er wel kindertoeslagen op het loon.

Nederland na de Tweede Wereldoorlog

Na de Tweede Wereldoorlog werden de regelingen voor kinderbijslag in Nederland herhaaldelijk veranderd, waardoor het stelsel steeds onoverzichtelijker werd. De leeftijdsgrenzen werden verschoven, aanspraken werden uitgebreid tot het eerste en tweede kind, en werden verhoogd voor schoolgaande kinderen; de werkingssfeer werd uitgebreid tot uitkeringsgerechtigden in het kader van de Invaliditeitswet en de Ongevallenwetten, en tot kleine zelfstandigen en mensen die niet in loondienst waren. In 1945 werd de progressie naar loon opgeheven en in 1946 werd een lichte progressie naar kindertal ingevoerd (Aalberse 1953: 12, 13).

Vlak na de oorlog stond het ontwerp van de in 1943 in Londen ingestelde commissie-Van Rhijn model voor de hervorming van het sociale zekerheidsstelsel. De politieke positie van de sociaal-democraten was sterker geworden en daardoor werd de strijd over vorm, grondslag en uitvoering van sociale verzekeringen niet langer uitgevochten tussen liberalen en orthodox-

protestanten, maar tussen katholieken en sociaal-democraten. De commissie-Van Rhijn liet zich inspireren door het Britse Beveridge-rapport (1942), dat zich niet langer exclusief oriënteerde op de kring van de arbeidende bevolking en dat uitging van uniforme premies en uniforme uitkeringen. Naast werknemers-verzekeringen voor ongeval, ziekte en invaliditeit, kwamen er sociale zekerheidsarrangementen, waarin het onderscheid in aanspraken wegviel tussen loonarbeiders, zelfstandigen en mensen die niet in het arbeidsproces waren opgenomen en die zowel uit premies als uit belastingbijdragen werden gefinancierd (De Rooy 1997; Noordam 1998 a, b).

In 1963 werd de kinderbijslagwet herzien om de verschillende regelingen te unificeren en de discriminatie onder rechthebbenden op te heffen. De belangrijkste verandering was dat de kinderbijslagregeling zich niet langer tot werknemers beperkte en dat deze uit algemene middelen werd betaald. De koppeling met het loon verdween en kinderbijslag werd niet langer alleen aan vaders van grote gezinnen uitgekeerd, maar aan verzorgers in het algemeen – ook aan alleenstaande moeders en voor kleine gezinnen. Volgens de nieuwe regeling kregen ouders ongeacht rang of stand dezelfde bedragen, terwijl sprake was van een progressie naar kindertal en later naar leeftijd. In de nieuwe regeling kwam tot uitdrukking dat de Nederlandse samenleving een meer open karakter had gekregen, waardoor ongelijke kansen voor kinderen hun vanzelfsprekendheid en legitimiteit in toenemende mate aan het verliezen waren.

Zo bleek uit mijn telefonische interviews dat anno 2001 lang niet iedereen ervan op de hoogte was dat ouders uit alle sociale klassen een even hoog bedrag aan kinderbijslag krijgen. Sommige geïnterviewden reageerden geschokt en vonden dat onrechtvaardig, sommige vroegen zich af of de kinderbijslag niet achterhaald was, omdat ouders door de welvaartstoename over voldoende financiële middelen zouden beschikken om zonder collectieve steun hun kinderen groot te brengen. Dat rijke mensen recht zouden hebben op méér collectieve steun kwam niet bij de geïnterviewden op. In dat opzicht ligt 1939 ver achter ons.

19 Uit een onderzoek van het Internationaal Arbeidsbureau uit 1950 bleek dat de kinderbijslag in de meeste landen uit een uniform bedrag bestond. Nederland was een van de landen waar sinds 1946 een progressiviteit naar kindertal bestond, Frankrijk was op dat moment het enige land met een kinderbijslag die progressief was naar het loon, in Italië en Portugal verschilde de kinderbijslag afhankelijk van de beroepsgroep waartoe de werknemer behoorde, en Canada kende een progressiviteit naargelang de leeftijd van de kinderen (Aalberse 1953: 5, 6).

In de jaren negentig was een van de programmapunten van het eerste paarse kabinet (PVDA, D66, VVD) het vergroten van de financiële verantwoordelijkheid van ouders voor hun kinderen. Ondanks verzet van het CDA en van de kleine protestants-christelijke fracties werd de progressie naar gezinsgrootte afgeschaft en werden andere structurele bezuinigingen op de kinderbijslag doorgevoerd (Jungmann (e.a.) 1995: 173-174).²⁰

Slot

De kwestie die in de eerste helft van de twintigste eeuw 'het probleem der grote gezinnen' werd genoemd is kenmerkend voor de beginfase van de demografische transitie. Voor het eerst in de geschiedenis gingen ouders op grote schaal anti-conceptie toepassen, waardoor kleine en grote gezinnen in toenemende mate de resultante van planning werden. Of ouders hun kindertal bewust gingen regelen en hoeveel kinderen ze kregen, varieerde per bevolkingsgroep, naar sociale klasse en naar levensbeschouwing. Maar afgezien van deze groepsgebonden verscheidenheid in vruchtbaarheidsgedrag gingen steeds meer ouders over tot het stichten van een klein gezin. De samenleving raakte daardoor meer en meer ingesteld op gezinnen met weinig kinderen. Dat gebeurde ook met de hoogte van de lonen, die van hoog tot laag werden afgestemd op het onderhoud van een man, een vrouw en twee kinderen. Door deze standaardisering kregen de vaders van grote gezinnen het binnen een bepaalde sociale klasse moeilijker om hun gezin te onderhouden dan de vaders van kleine gezinnen. Dat werd in deze periode als een maatschappelijk onrecht beschouwd. Het moest ouders uit alle sociale klassen vrij staan om zelf te bepalen hoeveel kinderen ze wilden hebben en vaders moesten als kostwinners in staat worden gesteld om de kinderen die ze kregen groot te brengen op de manier die bij hun eigen stand paste. Dat vormde de inzet van de verschillende vormen van kinderbijslag.

Kinderen namen in de debatten en in de onderhandelingen over de kinderbijslag een marginale plaats in. Geheel overeenkomstig de Nederlandse huishoudelijkheids traditie draaide het in die onderhandelingen om de afscherming van het gezin van de arbeidsmarkt, om het vrijlaten van ouders in de toepassing van anti-conceptie en tegelijkertijd werd veel waarde gehecht aan het recht op

20 In de onderhandelingen in de meest recente kabinetsformatie speelt de kinderbijslag opnieuw een rol en is sprake van inkomensafhankelijke kinderbijslag.

kostwinning van de vaders. Anders dan bij verzorgingsarrangementen zoals schoolvoeding of zuigelingenverzorging speelde de bestrijding van maatschappelijke ongelijkheid in deze ontwikkeling geen rol. De sociale stratificatie van vóór de Tweede Wereldoorlog werd gekenmerkt door een geringe verticale mobiliteit. Het werd vanzelfsprekend gevonden dat kinderen opgroeiden in dezelfde sociale klasse waarin ze werden geboren. Dat maakt het beter te begrijpen waarom kinderen uit een klein en armoedig arbeidersgezin van collectieve financiële steun werden uitgesloten, terwijl kinderen die in een groot en rijk gezin in relatieve welstand opgroeiden wel in aanmerking kwamen voor kindertoeslagen. Kinderbijslag was iets heel anders dan sociale zekerheid voor kinderen.

Bibliografie

- Aalberse, P.J.M. e.a. (1953) *Kinderbijslag naar verhouding van het loon. Rapport van de Commissie Aalberse*, 's Gravenhage: Centrum voor Staatskundige Vorming.
- Bakels H.L. & L. Opheikens (1978) *Schets van het Nederlands arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer.
- Bomans, J.B. (1919) *Het gezinsloon en de groote gezinnen*, Haarlem: De Spaarnestad.
- Brugmans, I.J. (1958) (1925) *De arbeidende klasse in Nederland in de 19de eeuw (1813-1870)*, 's Gravenhage: Nijhoff.
- Chretien, J.F. (1895) *Voor of tegen familieloon?*, Utrecht: van Rossum.
- Coale, Ansley J. (1986) 'The decline of fertility in Europe since the eighteenth century as a chapter in human demographic history', in Ansley J. Coale & Susan Cotts Watkins (eds.), *The Decline of Fertility in Europe*, pp. 1-31, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Daalen, Rineke van (1985) 'The start of infant health care in Amsterdam: medicalization and the role of the state', *The Netherlands Journal of Sociology*, 21 (2): 126-140.
- Daalen, Rineke van & Frans Smits (1996) 'Solidariteit in Amsterdam: Steunverlening in het begin van de twintigste eeuw', *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 23 (3): 504-525.
- Damsma (1993) *Het Hollandse huisgezin (1560-heden)*, Utrecht/Antwerpen: Kosmos, Z&K.
- Damsma, Dirk (1988) 'Van hoeksteen tot fundament', in Harry Peeters, Lene Dresen-Coenders & Harry Brandenburg (eds.), *Vijf eeuwen gezinsleven. Liefde, huwelijk en opvoeding in Nederland*, pp. 209-248, Nijmegen: SUN.
- Dijssebloem, W.J.J. (1938) *De gezinstoeslag en zijn toepassing in Nederland*, Brussel: Standaard-Boekhandel.
- Donzelot, Jacques (1977) *La Police des familles*, Paris: Editions de Minuit.

- Eijl, Corrie van (1994) *Het werkzame verschil. Vrouwen in de slag om arbeid 1898-1940*, Hilversum: Verloren.
- Elias, Norbert (1939) *Über den Prozess der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, Basel: Haus zum Falken.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, London: Polity Press.
- Feberwee, A. (1929) *Het relatief gezinsloon*, Groningen: Noordhoff.
- Foucault, Michel (1975) *Surveiller et punir. La naissance de la prison*, Paris: Gallimard.
- Haines, Michael R. (2001) 'The population of Europe: the demographic transition and after', in Peter N. Stearns (ed.), *Encyclopedia of European Social History*, pp. 159-170, New York: Charles Scribner's Sons.
- Harris, Marvin (1981) *Why Nothing Works. The Anthropology of Daily Life*, New York: Simon & Schuster.
- Haskell, Thomas L. (1985) 'Capitalism and the humanitarian sensibility' (part 1, 2), *American Historical Review*, 90: 339-361, 547-566.
- Heek, F. van (1954) *Het geboorteniveau der Nederlandse Rooms-Katholieken. Een demografisch-sociologische studie van een geëmancipeerde minderheidsgroep*, Leiden: Stenfert Kroese.
- Heeren, H.J. (1973) *Het einde van een tijdperk*, Meppel: Boom.
- Hofstee E.W. (1981) *Korte demografische geschiedenis van Nederland van 1800 tot heden*, Haarlem: Fibula-Van Dishoeck.
- Idenburg, Ph.J. (1960) *Schets van het Nederlandse schoolwezen*, Groningen: Wolters.
- Janssens, Angélique (ed.) (1997) *The Rise and Decline of the Male Breadwinner Family?*, pp. 1-23, Cambridge: Cambridge University Press.
- Johansson, S. Ryan (1991) "'Implicit" policy and fertility during development', *Population and Development Review*, 17 (3): 377-414.
- Jungmann, J.A. (e.a.) (1919) *Parlement en kiezer: Jaarboekje*, 's Gravenhage: Nijhoff.
- Jungmann, J.A. (e.a.) (1995) *Parlement en kiezer: Jaarboekje*, Deventer: Tjeenk Willink.
- Krieken, Robert van (1995) 'Het reproductieve zelf', *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 22 (3): 457-488.
- Lenoir, Remi (1996) 'La famille, une affaire d'état: les débats parlementaires concernant la famille (1973-1978)', *Actes de la recherche en sciences sociales*, 113 (juin): 16-30.
- Levine, David (2001): 'The population of Europe: early modern demographic patterns', in: Peter N. Stearns (ed.), *Encyclopedia of European Social History*, pp. 145-158, New York: Charles Scribner's Sons.
- Liefbroer, Aart C. & Pearl A. Dykstra (2000) *Levenslopen in verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970*, Den Haag: SDU/WRR.

- Mansholt Andreae, W. (1918) 'De vrouw in het gezin', *De Socialistische Gids*, III (4): 241-249; III (5): 353-368; III (6): 448-465.
- Marx, Karl (1867) *Das Kapital. Kritik an der politischen Ökonomie*, Hamburg: Meissner.
- Naber, Johanna W.A. (1921) 'Mag het huwelijk gelden als factor bij de beoordeling van den loonstandaard?' (IISG herdruk uit *Vragen des tijds*).
- Noordam, Frits (1998a) 'Sociale verzekeringen 1890-1950', in Jacques van Gerwen & Marco H.D. van Leeuwen (eds.), *Studies over zekerheidsarrangementen. Risico's, risicobestrijding en verzekeringen in Nederland vanaf de Middeleeuwen*, pp. 570-604, Amsterdam/Den Haag: NEHA/Verbond van verzekeraars.
- Noordam, Frits (1998b) 'Sociale verzekeringen 1950-2000', in Jacques van Gerwen & Marco H.D. van Leeuwen (eds.), *Studies over zekerheidsarrangementen. Risico's, risicobestrijding en verzekeringen in Nederland vanaf de Middeleeuwen*, pp. 807-853, Amsterdam/Den Haag: NEHA/Verbond van verzekeraars.
- Noordman, Jan (1989) *Om de kwaliteit van het nageslacht. Eugenetica in Nederland 1900-1950*, Nijmegen: SUN.
- Pedersen, Susan (1993) *Family, Dependence and the Origins of the Welfare State. Britain and France 1914-1945*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Plantenga, Janneke (1993) *Een afwijkend patroon: honderd jaar vrouwenarbeid in Nederland en (West-) Duitsland*, Amsterdam: SUA.
- Poppel, F.W.A. van (1985) 'Late fertility decline in the Netherlands: the influence of religious denomination, socio-economic group and region', *European Journal of Population*, 1: 347-373.
- Poppel, Frans van (1989) 'Urban-rural versus regional differences in demographic behavior: the Netherlands, 1850-1960', *Journal of Urban History*, 15 (4): 363-398.
- Pott-Buter, Hettie A. (1993) *Facts and Fairy Tales about Female Labor, Family and Fertility*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Qvortrup, Jens (1985) 'Placing children in the division of labour', in Paul Close & Rosemary Collins (eds.), *Family and Economy in Modern Society*, pp. 129-145, London: Macmillan.
- Regt, Ali de (1984) *Arbeidersgezinnen en beschavingsarbeid*, Amsterdam: Boom Meppel.
- Regt, Ali de (1993) *Geld en gezin. Financiële en emotionele relaties tussen gezinsleden*, Amsterdam: Boom.
- Riddle, John M. (2001) 'Birth, contraception, and abortion', in Peter N. Stearns (ed.), *Encyclopedia of European Social History*, pp. 181-191, New York: Charles Scribner's Sons.
- Röling, Hugo Quintus (1987) 'De tragedie van het geslachtsleven'. Dr. J. Rutgers (1850-1924) en de Nieuw-Malthusiaanse Bond, Amsterdam: Van Gennep.
- Rooy, Piet de (1997) 'Het waarom van de complexiteit van de Nederlandse sociale zekerheid', *Socialisme en Democratie*, 6: 266-273.

- Sevenhuijsen, Selma L. (1987) *De orde van het vaderschap. Politieke debatten over ongehuwd moederschap, afstamming en huwelijk in Nederland 1870-1900*, Amsterdam: IISG.
- Skocpol, Theda (1992) *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge/London: Harvard University Press.
- Stolk, Adrianus (1921) *Enkele beschouwingen over het gezinsloon*, Rotterdam: Libertas (dissertatie VU Amsterdam).
- Swaan, A. de (1992) 'Are poor children enough of a nuisance? Reflections on the spread and stagnation of collective arrangements for child care', in *Two Pieces*, pp. 1-12, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Swaan, A. de (1989) *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Tilly, Louise A. & Joan Scott (1978) *Women, Work and Family*, New York/London: Routledge.
- Veldkamp, G.M.J. (e.a.) (1978) *Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België. Geschiedenis*, Deventer: Kluwer.
- Verslag der Handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 1918-1919, 1938-1939*. 's Gravenhage: s.n.
- Wall, F. van de (1921) zonder titel (Rede uitgesproken op het gemeenschappelijk congres van NVV en ANV).
- Weber, Eugen (1979) *Peasants into Frenchmen. The modernization of rural France 1870-1914*, London: Chatto & Windus.
- Weijel, J.A. (1973) *Achtergronden van sociale zekerheid*, Amsterdam: De Erven Bohn.
- Wibaut-Berdenis van Berlekom, M. & F.M. Wibaut (1932) *Wordend huwelijk*, Haarlem: Tjeenk Willink.
- Wijnaendts Francken-Dijserinck (1921) *Vrouwen waakt*, (IISG herdruk uit *De loods*).
- Zelizer, Viviane (1985) *Pricing the Priceless Child*, New York: Basic Books.