

ZOEKEN NAAR DE QUADRATUUR VAN EEN CIRKEL
DISCUSSIES OVER EEN KINDERBIJSLAGVERZEKERING VOOR
ZELFSTANDIGEN

P.G.T.W. van Griensven

Inleiding

C.P.M. Romme, minister van Sociale Zaken in het vierde ministerie-Colijn (1937-1939) was de geestelijk vader van de Kinderbijslagwet die in 1941 in werking trad. Deze wet was een *verplichte werknemersverzekering*; werkgevers moesten premies afdragen waarmee kinderbijslag aan gezinnen van werknemers met drie of meer kinderen werd gefinancierd. Hoewel vele kleine zelfstandigen, zoals middenstanders en land- en tuinbouwers, in een soortgelijke economische positie verkeerden als de werknemers, bleven zij van kinderbijslag verstoken. Minister Romme wees vooral op de praktische problemen, met name op de bepaling van het inkomen van zelfstandigen, waardoor opname van zelfstandigen in de kinderbijslagregeling voorshands onmogelijk was.

Na de bevrijding pleitte de KVP, onder leiding van dezelfde Romme, in het parlement herhaaldelijk voor een kinderbijslagregeling voor zelfstandigen. De verkiezingsleuze 'gezond gezin, gezond volk' waarmee de KVP campagne voerde, stond voor een krachtige gezinspolitiek, en kinderbijslag voor zelfstandigen stond daarbij hoog op het verlanglijstje. Vele commissies bestudeerden het vraagstuk van de zelfstandigen in de sociale verzekeringswetgeving; ondertussen werden de geluiden over noodtoestanden onder met name de kleine zelfstandigen steeds vaker gehoord. De KVP hield de verantwoordelijke bewindslieden onder druk. Zo stuurde Romme een kleine drie maanden na de installatie van het kabinet-Drees-Van Schaik minister van Sociale Zaken A.M. Joekes een brief waarin hij vroeg hoe het stond met de besluitvorming rond de kinderbijslag voor zelfstandigen. Joekes antwoordde hem dat door de Indonesische kwestie en de reizen van Drees en Van Schaik het kabinet nog niet tot besluitvorming in deze kwestie was gekomen. De KVP-leider beklagde zich hierop bij zijn partijgenoot in het kabinet, minister J.H. van Maarseveen van Binnenlandse Zaken. 'Ik heb Uw ambtgenoot al eerder gewaarschuwd, dat zijn wijze van behandeling ter zake onaanvaardbaar is - niettemin blijft hij zich vermeien in dilatoire excepties.'¹ Volgens Romme was het antwoord van Joekes 'een typische staal van de trainerende wijze van behandeling der onderwerpelijke aangelegenheid, een wijze van behandeling, die in de loop van 1949 tot politieke ongelukken met Minister Joekes moet

¹ ARA inv. nr. 2.21.144, Archief Romme, doosnr. 38, brief aan Van Maarseveen van 13 jan. 1949.

leiden'.² Zover kwam het niet; het kabinet kwam uiteindelijk met een noodoplossing. Na de Noodwet-ouderdomsvoorziening uit 1947 was de Noodwet kinderbijslag kleine zelfstandigen de tweede *sociale voorziening*, een regeling waarin het behoefte-element centraal staat en die gefinancierd wordt uit de algemene middelen, waarop (kleine) zelfstandigen aanspraak konden maken. De Noodwet bereikte in 1951 het *Staatsblad*.

Daarmee was de kwestie geenszins opgelost. De perikelen rond de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) in 1961 hadden wèl tot gevolg dat KVP-minister van Sociale Zaken Ch.J.M.A. van Rooy het veld moest ruimen, maar een genoegzame oplossing voor de zelfstandigen bleef uit. De in 1963 in werking getreden AKW was een *volksverzekering* op grond waarvan aan gezinnen van zowel loontrekkenden als niet-loontrekkenden uit de opgebrachte premies kinderbijslag werd verstrekt vanaf het derde kind. Daarnaast bleven aparte regelingen bestaan voor loontrekkenden en kleine zelfstandigen waarin de kinderbijslag voor de eerste twee kinderen was geregeld. Pas in 1980 kwamen de verschillende regelingen te vervallen en had iedere Nederlandse ingezetene op grond van de AKW recht op kinderbijslag vanaf het eerste kind. Sinds 1989 wordt de kinderbijslag gefinancierd uit de algemene middelen en wordt het karakter van de kinderbijslagwet omschreven als een *mengvorm* van enerzijds verzekeringskenmerken en anderzijds voorzieningselementen.³

Het 'gemeene welzijn'

'De Kamer, van oordeel dat de instelling van een wettelijk geregeld Rijks-kindertoeslagfonds tot steun aan groote gezinnen gewenscht is, gaat over tot de orde van de dag.'⁴ Met deze motie uit 1920 spoorde de Tweede Kamer de regering aan een wetsontwerp in te dienen voor enige vorm van kinderbijslag.⁵ P.J.M. Aalberse, minister van Arbeid, Handel en Nijverheid in het eerste en tweede ministerie-Ruijs de Beerenbrouck (1918-1925), bereidde inderdaad een wetsontwerp voor maar dit ontwerp bereikte nooit de Staten-Generaal, omdat de opeenvolgende kabinetten van oordeel waren dat het bedrijfsleven geen nieuwe lasten kon dragen.⁶ Uiteindelijk bracht minister Romme op 13 december 1938 een ontwerp-Kinderbijslagwet in de Tweede Kamer. Hij

² *Ibidem*.

³ HTK 1988-1989, Bijl. 20892, Nadere wijziging van de AKW (houdende de wijziging van de financieringsstructuur), nr. 3, MvT, p. 3. Zie voor de verschillende begrippen die in de leer van de sociale zekerheid worden gehanteerd oa. G. Veldkamp, *Inleiding tot de sociale zekerheid*, deel 1, *Karakter en geschiedenis* (Deventer 1978).

⁴ E.B.F.F. Wittert van Hoogland, *De parlementaire geschiedenis der sociale verzekering 1890-1940*, deel I (Haarlem 1940) p. 428.

⁵ Al in 1912 voerde minister L.H.W. Regout een kindertoeslag in voor postbeambten. In dit opstel worden de regelingen voor (semi-) overheidspersoneel buiten beschouwing gelaten.

⁶ Minister J.R. Slotemaker De Bruïne stuurde nog wel een voorontwerp van wet inzake verplichte kindertoeslag om advies naar de Hooge Raad van Arbeid, maar het is nooit bij de Staten Generaal ingediend.

motiveerde het ontwerp met het argument dat de feitelijke loonbepaling geen rekening hield met de verschillen in de omvang van het gezin. Het loon was gebaseerd op de bestaansmogelijkheid van een gezin van gemiddelde grootte: man, vrouw en twee kinderen. Het wetsontwerp beoogde een meer rechtvaardige verdeling van de totale loonsom, door gezinnen van een meer dan gemiddelde omvang tegemoet te komen in de hogere lasten. Volgens Romme werd de doorvoering van dit beginsel gevorderd door het 'gemeene welzijn'. 'Dat welzijn brengt toch mede, dat de redelijk en zedelijk-handelende mensch, die voor het levensonderhoud van zich en de zijnen aangewezen is op zijn arbeidskracht, in de organisatie der loonvorming niet een belemmering ontmoet bij het voldoen aan zijn recht op vorming van een gezin naar de wetten der natuur en aan zijn plicht tot onderhoud van het aldus door hem gevormde gezin.' Daarnaast was de regeling volgens Romme van belang voor de totale gemeenschap, omdat 'haar krachtig voortbestaan afhankelijk (was) van de natuurlijke ordelijke ontplooiing van het gezinsleven'.⁷ Hoewel het instituut kinderbijslag voor een niet onbelangrijk deel van de werknemers al was geregeld in cao's of anderszins was het, volgens de minister, vanwege de concurrentie tussen de werkgevers niet te verwachten dat op basis van vrijwilligheid de kinderbijslag over het gehele bedrijfsleven zou worden ingevoerd. Een algemene wettelijke maatregel achtte hij derhalve noodzakelijk.

In het parlement en in de Hooge Raad van Arbeid, een adviesorgaan van de regering bestaande uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers, onafhankelijke deskundigen en hoge ambtenaren, hielden de verschillende partijen principiële beschouwingen over het ontwerp en zijn rechtsgrond. Daarbij werden kritische vragen gesteld: ondermijnde deze regeling niet de verantwoordelijkheid van de ouders, pleegde het geen inbreuk op het beginsel dat in de eerste plaats het prestatie-element in het loon tot uitdrukking diende te komen en niet het behoefte-element, en zou de kinderbijslag op den duur niet leiden tot een algehele loonsverlaging? Tegenstanders van de regeling kwamen met opmerkelijke, zelfs stuitende beweringen. Zo meende het liberale Kamerlid I.H.J. Vos, zonder de term 'fokpremie', zoals de kinderbijslag in de volksmond wel eens spottend werd aangeduid, in de mond te nemen, dat men 'met het verleenen van kinderbijslagen de moraal van het redelooze dier (bevorderde)'.⁸ Een grote meerderheid in de Raad en in het parlement aanvaardde echter het beginsel van de wettelijke invoering van kinderbijslag, hetzij op de door de regering aangevoerde natuurrechtelijke gronden, hetzij uit een oogpunt van maatschappelijke solidariteit met de werknemers met grote gezinnen.

Een belangrijk discussiepunt was of de regeling beperkt diende te blijven tot de loontrekkenden. Een minderheid in de Raad was principiële voorstander van uitbreiding van de regeling tot andere groepen. Zij wees op de noodtoestand waarin de kleine zelfstandigen verkeerden. Volgens hen waren de denkbeelden over de sociale verzekering meer en meer geëvolueerd naar het standpunt dat niet de loondienstverhouding als rechtsgrond moest worden

⁷ Zie *HTK* 1957-1958, Bijl. 4953, Algemene kinderbijslagverzekering, nr. 3, MvT, p. 11.

⁸ H. Hermans, *Parlementaire geschiedenis van jaar tot jaar 1938-1939* (Hilversum 1939) p. 82.

genomen, maar dat beslissend moest zijn in hoeverre de economische positie overeenkwam met die van de werknemers. Als rechtsgrond voor het treffen van sociale maatregelen voor zowel de werknemers als de kleine zelfstandigen zagen zij dus de geringe maatschappelijke weerstand van deze groepen. Niettemin had men oog voor de praktische moeilijkheden die aan een kinderbijslagregeling voor zelfstandigen waren verbonden. De meerderheid van de Hooge Raad keerde zich tegen de uitbreiding van de regeling tot de kleine zelfstandigen (20 tegen 14 stemmen), terwijl over de vraag of de werkgevers onder de kinderbijslagverzekering moesten worden gebracht de stemmen stakten.

Bij de behandeling in de Kamer waren de meningen over het vraagstuk van de (kleine) zelfstandigen eveneens verdeeld. Romme verklaarde in beginsel geen bezwaar te hebben om kleine zelfstandigen en werkgevers in de verplichte sociale verzekering op te nemen. Wel waren er bezwaren van financiële aard en technische moeilijkheden. De ervaringen in het buitenland hadden geleerd dat uitbreiding tot werkgevers en andere zelfstandigen met niet geringe moeilijkheden gepaard ging. Hij hoopte dat de ervaringen die met de kinderbijslag voor loontrekkenden werden opgedaan er mede toe zouden bijdragen dat er een regeling voor de zelfstandigen tot stand kwam. Volgens J. Bosmans dacht Romme bij aanvang van zijn ministerschap nog 'en passant ook even het probleem van de kleine zelfstandigen te kunnen oplossen. (...) Toen zijn ambtenaren hem duidelijk hadden gemaakt op welke voetangels en klemmen hij zou stuiten, stapte Romme ogenblikkelijk van de gedachte af en hanteerde hij precies zoals zijn voorgangers iedere keer dat hij vanuit de Kamer werd gevraagd toch eindelijk iets te doen voor de kleine zelfstandigen, het argument van de technische onmogelijkheid. Zelfs een sociaal-democratische motie om op dit probleem een staatscommissie te laten studeren ontried hij, zolang niet een begin van een oplossing in zicht was. Het advies van een van zijn ambtenaren de motie maar te aanvaarden omdat de middenstand dan zou worden bevredigd zonder dat er iets werd geregeld, volgde hij niet op. Eenmaal er van overtuigd dat er iets niet haalbaar was, liet Romme zich daarvoor niet meer warm krijgen. Hij hield dan de boot resoluut af.⁹ Het wetsontwerp werd in de Tweede Kamer met 66 tegen 22 stemmen, in de Eerste Kamer met 27 tegen 7 stemmen aangenomen.¹⁰

Minister van Sociale Zaken in het tweede ministerie-De Geer, J. van den Tempel (SDAP), de opvolger van Romme, verdedigde het ontwerp in de Eerste Kamer en zegde wel toe een staatscommissie in te stellen om het vraagstuk van de kleine zelfstandigen in de sociale verzekeringen te onderzoeken.¹¹ Deze commissie werd kort voor het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog

⁹ J. Bosmans, *Romme, biografie 1896-1946* (Utrecht 1991) p. 281-282.

¹⁰ Tegen het wetsontwerp stemden de Vrijzinnig Democraten, de liberalen, de NSB, de Staatkundig Gereformeerden, vier leden van de SDAP, twee leden van de ARP en twee leden van de CHU. In de Eerste Kamer stemden drie SDAP-leden, drie leden van de CHU en een liberaal tegen.

¹¹ Van den Tempel had als kamerlid de motie ingediend die Romme ontraadde. De motie werd met 41 tegen 25 stemmen verworpen (Hermans, *Parlementaire geschiedenis 1938-1939*, p. 84-85).

ingesteld onder voorzitterschap van J. van Bruggen. De commissie concludeerde dat door wijziging en aanvulling van de bestaande sociale verzekeringswetten de kleine zelfstandigen (inkomensgrens van f3000) onder de werking van de verschillende wetten, waaronder de Kinderbijslagwet, moesten worden gebracht.

Ook de Londense commissie-Van Rhijn, die in 1943 werd ingesteld, hield zich met het vraagstuk bezig. Zij had de opdracht algemene richtlijnen vast te stellen voor de toekomstige ontwikkeling van de sociale verzekeringen in Nederland. Zij concludeerde dat het toenmalige rechtsbewustzijn verlangde dat in het vervolg de gehele bevolking in het sociale verzekeringsstelsel diende te worden betrokken. Deze algemene strekking moest ook gelden voor de kindertoelage. De na de bevrijding geïnstalleerde Gemengde Commissie inzake de Herziening van de Sociale Verzekering sprak zich in haar rapport van maart 1948 in gelijke zin uit. Ook voor de zelfstandigen diende er een kinderbijslagverzekering te komen. De kleinst mogelijke meerderheid van de commissie sprak zich daarbij uit tegen het stellen van een inkomensgrens, hetgeen dus afweek van het advies van de commissie-Van Bruggen dat zich beperkte tot de kleine zelfstandigen.

KVP dringt aan

Na de bevrijding was het vooral de KVP, en met name haar voorman Romme, die in het parlement aandrong op een kinderbijslagregeling voor zelfstandigen. Eenmaal achter de regeringstafel vandaan leek hij aan de praktische problemen wat minder zwaar te tillen. 'Dat er moeilijkheden zijn om dit vraagstuk op te lossen, wie zal dat, zou ik bijna zeggen, beter weten dan ik. Want het is nu bijna 10 jaar geleden, dat ik die moeilijkheden, hier in deze zaal, breed heb uitgemeten. Ik heb dit intussen niet allemaal vergeten, maar die moeilijkheden zijn er om te overwinnen, en ik geloof, dat niemand van ons zal beweren, dat zij onoverwinnelijk zijn.' Romme meende dat de weg die het kabinet-Beel wilde bewandelen te veel tijd zou vergen. 'Gij verwijst naar de totale herziening van de sociale verzekeringswetgeving. Laat de zelfstandigen niet wachten op het volle pond van hun intreden in alle takken van sociale verzekering, maar treft de voorziening die verlichting brengt dáár, waar de nood het meest schrijnend en de bestaande onrechtvaardigheid het grootst is.'¹² Minister-president Beel hield echter vast aan een gezamenlijke beschouwing van het kinderbijslagvraagstuk en aan de herziening van het verzekeringsstelsel en stelde dat eerst overeenstemming moest worden bereikt over de kwestie van de premie-inning bij de kinderbijslag voor zelfstandigen. Wel zegde hij toe: 'Is over die opzet in beginsel overeenstemming bereikt, dan zal de Regering gaarne bezien of het tot bespoediging kan leiden de kinderbijslag vooraf te doen gaan aan andere onderwerpen, ten einde zo spoedig mogelijk tot de verwezelijking van de wensen van de geachte afgevaardigde te komen'.¹³ Romme gaf hierop in

¹² HTK 1947-1948, p. 252.

¹³ *Ibidem*, p. 291.

overweging om, in afwachting van de definitieve regeling, zoals ook voor de ouden van dagen was geschied, een noodvoorziening, gefinancierd uit de schatkist, in het leven te roepen. Beel zegde toe de zaak in het kabinet te bespreken waarna minister van Sociale Zaken Drees besloot een nieuwe commissie in te stellen die hem op korte termijn moest adviseren over de kinderbijslag voor zelfstandigen. De gemengde commissie-Van Rhijn werd op 15 april 1948 geïnstalleerd en bestond uit vertegenwoordigers van de Stichting van de Arbeid, van middenstands- en landbouworganisaties en van het departement van Sociale Zaken.

Intussen had het KVP-bestuur het Centrum voor Staatkundige Vorming verzocht een commissie in het leven te roepen om een ontwerp van wet samen te stellen. Op 5 april 1948 bracht de commissie-Michielsen haar rapport uit. De commissie meende 'dat het rechtvaardig is een zodanige verdeling van het nationale inkomen of van het nationale consumptiefonds tot stand te brengen ten behoeve van de zelfstandigen, die zich door arbeid een inkomen verwerven, en wier gezinnen kinderen tellen, dat zij door dit inkomen niet belemmerd worden te voldoen aan hun natuurlijke plicht tot gezinsvorming'.¹⁴ De proeve sloot nauw aan bij de praktijk van de kinderbijslagregeling voor de loontrekkenden. Zo was er geen inkomensgrens opgenomen en was de hoogte van de bijslagen overeenkomstig die voor de loontrekkenden. De totale kosten werden geschat op f136 miljoen en moesten voor de helft worden opgebracht door een bestemmingsheffing (bestaande uit opcenten op de omzet- en omzetweeldebelasting) en voor de andere helft uit premies van het inkomen van de zelfstandigen. Alhoewel de commissie niet vreesde dat de invoering van de door haar ontworpen regeling op ernstige moeilijkheden zou stuiten, had zij in de proeve toch een artikel opgenomen dat, eventueel, bij wijze van noodregeling, aan zelfstandigen beneden een zekere inkomensgrens uit 's rijks kas een kinderbijslag overeenkomstig het bepaalde in de proeve kon worden verleend.

Toen het kabinet-Drees-Van Schaik in augustus 1948 aantrad stond het onderwerp kinderbijslag voor zelfstandigen nog steeds op de politieke agenda. Drees meldde in zijn regeringsverklaring dat bij het sociale beleid gedacht zou worden aan de gezinsbelangen, met name aan die van de kinderrijke gezinnen. Romme was hiermee niet tevreden gesteld en wilde weten of het kabinet hierbij ook dacht aan de invoering van kinderbijslag voor zelfstandigen. Drees

¹⁴ G.M.J. Veldkamp, 'Kinderbijslag voor zelfstandigen, Een rapport van de Commissie-Michielsen ingesteld door het Centrum voor Staatkundige Vorming', *Katholiek Staatkundig Maandschrift* 2 (1948) nr. 5, p. 181-191. Het bestuur van het CSV had tegen het door de commissie gekozen stelsel ernstige bedenkingen, met name tegen de verzekeringsgedachte. In de aanbiedingsbrief aan het KVP-bestuur deelde het mee dat vanwege het Centrum geen algemene bekendheid zou worden gegeven aan het rapport. Het KVP-bestuur stelde het rapport ter openbare discussie. In 1953 verscheen een CSV-rapport dat indruiste tegen de conclusies van het rapport-Michielsen. Zie verder in dit opstel.

verzekerde de KVP-fractie leider dat 'ook dit kabinet op het standpunt staat, dat moet worden getracht dit te verwezelijken'.¹⁵

De KVP voerde langzaam de druk op door het kabinet bij elke gelegenheid te wijzen op de noodzaak van een regeling voor zelfstandigen en door regelmatig te informeren naar de stand van zaken. Romme sprak bij de begrotingsbehandeling in 1948 in ferme bewoordingen over het belang dat de KVP hechtte aan haar gezinspolitiek: 'Voor een goed verkeer tussen het Kabinet en mijn politieke vrienden en mij zal het van ongemene betekenis zijn, wanneer wij elkaar kunnen vinden in de nodige armslag voor de redelijke, geestelijke en stoffelijke ontwikkeling en ontplooiing van het gezin, zoals dat nu eenmaal in Nederland voorkomt'.¹⁶ Fractiegenoot Th.S.J. Hooy sprak bij de behandeling van de begroting van Sociale Zaken in soortgelijke bewoordingen tot minister Joekes: '(...) met nadruk verklaar ik, paraphraserend op hetgeen mijn fractievoorzitter tijdens de algemene beraadslagingen bij deze Rijksbegroting heeft gezegd, wanneer de Minister van Sociale Zaken prijs stelt op een goed verkeer tussen hem en mijn fractiegenoten en mij, het noodzakelijk is, dat de bewindsman een duidelijker en positiever geluid laat horen over dit bij velen brandende vraagstuk'.¹⁷ De KVP wees nogmaals de gedachte van de hand om te wachten op de algehele herziening, 'tenzij de tussenliggende tijd zou worden overbrugd door een noodregeling'. Volgens Joekes was de gemengde commissie-Van Rhijn niet eenstemmig over deze materie en had zij de regering verzocht om een nadere opdracht. De kwestie werd besproken in het kabinet. Een noodregeling was volgens hem slechts mogelijk indien de hoofdbeginselen van de definitieve regeling vast stonden.

'Hartekreet van een jonge moeder'

De KVP-pers liet zich evenmin onbetuigd. Het partijpropagandablad *De Opmars* stelde dat de kinderbijslag voor zelfstandigen het 'meest actuele en urgente probleem der gezinspolitiek' was. Het blad citeerde uit een rapport over een 'meningspeiling' onder de KVP-leden begin 1949: 'De activiteit, die partij en fractie ontplooiën, ten behoeve van een wettelijke Kinderbijslagregeling voor zelfstandigen wordt evident gesteund door het inzicht van het Katholieke volksdeel, uiteraard in het bijzonder bij de betreffende maatschappelijke groeperingen, maar eveneens bij de overige standen, die niet bij een eventuele regeling betrokken zullen zijn. In het kader der gezinspolitiek zien de leden der KVP de oplossing van dit probleem als uiterst urgent. Dit inzicht zal partijleiding en fractie prikkelen haar activiteit zo mogelijk nog te vergroten.' *De Opmars* drukte ook ingezonden brieven van lezers af, zoals deze 'Hartekreet van een jonge moeder': 'Ons mooie jonge gezin dreigt, ondanks het harde werken van mijn man en mijzelf, van lieverlede steeds meer op de rand van de

¹⁵ HTK 1948 (Buitengewone zitting), Beraadslaging over de Regeringsverklaring betreffende het te volgen regeringsbeleid, p. 36 (Romme), p. 71 (Drees).

¹⁶ HTK 1948-1949, p. 163, 164.

¹⁷ *Ibidem*, p. 750.

afgrond te geraken, indien er niet spoedig een uitkomst opdaagt. Wij leven héél sober, gaan nóóit uit, werken héél hard voor het dagelijkse brood, maar de angst dat al die opofferingen niet helpen, maakt ons wanhopig. (...) Werkelijk, de KVP zou voor de tobende en zwoegende kleine zelfstandigen met zo veel kinderen een redder in de nood zijn, als zij nu eens daadwerkelijk deze betrekkelijk grote categorie van arbeiders, door een juiste tegemoetkoming als Kinderbijslag, de zorgen helpt verlichten.¹⁸

Bij de behandeling van de tweede begroting van het kabinet-Drees-Van Schaik in oktober 1949 luidden de KVP-leden opnieuw de noodklok. Zij vroegen zich af 'of een voortzetting van deze trage gang van zaken zich wel verdraagt met de sterk sociale inslag van dit Kabinet in het algemeen en met de in Augustus 1948 afgelegde Regeringsverklaring van dit Kabinet in het bijzonder, alsmede of zij een voortduren hiervan wel met hun verantwoordelijkheid in overeenstemming konden brengen'.¹⁹ Uit het antwoord van het kabinet bleek dat men de oplossing zocht in bedrijfstaksgewijze regelingen, die eventueel algemeen verbindend zouden kunnen worden verklaard. Deze gedachten waren uitgewerkt in een aantal voorlopige conclusies en voorgelegd aan betrokken organisaties.

Romme sprak over die opzet van de regering als de 'doodsteek aan de gehele zaak'. Wellicht konden in enkele bedrijfstakken regelingen tot stand komen op basis van vrijwilligheid, namelijk daar waar een meerderheid van de zelfstandigen voor een uitkering in aanmerking zouden komen, maar juist in die bedrijfstakken zou de premie het zwaarst drukken en invoering het moeilijkst zijn. Een algemene regeling was derhalve nodig. Hij herhaalde dat de regering maar moest besluiten tot een noodregeling indien de totstandkoming van een definitieve regeling te veel tijd zou vergen. 'De nood in de betrokken gezinnen is zo groot, de onrechtvaardigheid te hunnen opzichte is zo schrijnend, dat het geen inbreuk mag worden genoemd op "de wijze zelfbeperking", die de Minister van Financiën ons in de Memorie van Antwoord (...) voorhoudt en waartoe hij ons maant, wanneer wij desnoods voorlopig uit de Staatskas vragen de 40 of 50 miljoen, die voor de inperking van deze nood, de tegemoetkoming aan de ergste onrechtvaardigheid hier nodig is.'²⁰

H.J. Hofstra (PvdA) verklaarde dat zijn partij een kinderbijslag voor de zelfstandigen eveneens wenselijk vond, maar doordat bepaalde partijen, waaronder de KVP, vast hielden aan de verzekeringsgedachte was zo'n maatregel nog niet tot stand gebracht. 'Klaarblijkelijk is nu de KVP ook tot de conclusie gekomen, dat men er op deze wijze niet uitkomt; het voorstel van de noodregeling kan ik anders niet verklaren.'²¹ De PvdA stond ook niet onwelwillend tegenover een noodregeling, maar dan had dit een aantal consequenties. Ten eerste zou financiering van een dergelijke noodregel uit de

18 *De Opmars*, 23 sept. 1949.

19 *HTK 1949-1950*, Bijl. A, 1400-I, Rijksbegroting voor het Huis der Koningin voor het dienstjaar 1950, nr. 4, VV, p. 8.

20 *HTK 1949-1950*, p. 382.

21 *Ibidem*, p. 420; vgl. *Het Vrije Volk*, 9 nov. 1949.

schatkist ook repercussies moeten hebben voor de loontrekkenden en bovendien moest voor de uit te trekken miljoenen uitdrukkelijk worden aangegeven waar de dekking kon worden gevonden. Drees ging slechts summier in op de beweegredenen van het voorstel van de regering en de moeilijkheden die zij daarbij ondervond en verwees verder naar de komende behandeling van de begroting van Sociale Zaken.

Die begrotingsbehandeling verliep aanvankelijk in een grimmige sfeer, getuige de uitspraak van vele leden (KVP) in het voorlopig verslag 'dat deze kinderbijslag schijnt uit te groeien tot een probleem, dat het ministerieel vermogen te boven gaat. De leden hier aan het woord konden daarin niet berusten. Zij drongen nogmaals op een spoedige algemene oplossing van dit vraagstuk aan.'²² Vele andere leden (PvdA) verklaarden dat de enige oplossing een uitkering van staatswege was, gefinancierd uit een bestemmingsheffing. De KVP-leden wezen er vervolgens op dat zij de urgentie zo hoog achtten dat zij desnoods niet afwijzend zouden staan tegenover een noodregeling met financiering van staatswege. Verscheidene leden (ARP) wezen deze methode van financiering af. Zij wensten een regeling op basis van verzekering, waarbij de overheid eventueel in bepaalde bedrijfstakken tegemoetkomingen kon verlenen. Joekes kon geen positief nieuws melden. In het overleg met de betrokken organisaties was afwijzend gereageerd op het voorstel van de regering voor bedrijfstaksgewijze regelingen. Hij had de kwestie opnieuw in de ministerraad gebracht en hoopte op korte termijn mededeling te doen van het resultaat.

De ministerraad beraadde zich inderdaad al enkele dagen op een nota van Joekes waarin deze minister, overeenkomstig de denkbeelden van Romme, een noodregeling voorstelde voor de kleine zelfstandigen, gefinancierd uit de algemene middelen als voorloper op een algemene regeling met premieheffing. Minister Lieftinck verklaarde zich met dit voorstel niet te kunnen verenigen. Hij was 'teleurgesteld' dat men wilde kiezen voor 'een staatspremie op de gezinsgrootte'.²³ Net als bij de werknemers moest er sprake zijn van een herverdeling van het groepsinkomen, dus van financiering door de zelfstandigen en niet door de overheid. Ook Drees en minister van Economische Zaken Van den Brink waren aanvankelijk geen voorstander van financiering van overheidswege. Drees was echter geen principieel tegenstander van belastingheffing en Van den Brink was geleidelijk overtuigd geraakt van de 'politieke noodzakelijkheid' om iets te doen voor de groep die alleen maar lasten had opgelegd gekregen en wier 'nooddrift' een 'sociaal probleem van de eerste orde' was.²⁴ Alleen Lieftinck bleef zich verzetten tegen een nieuwe aanslag op de begroting. Hij wilde niet verder gaan dan een regeling die zelfstandigen beneden een zekere inkomensgrens van premiebetaling zou vrijstellen. Toch besloot de raad om in de Kamer

22 *HTK* 1949-1950, Bijl. A, 1400-XII, Rijksbegroting voor het departement van Sociale Zaken voor het dienstjaar 1950, nr. 7, VV, p. 5.

23 ARA, inv. nr. 2.02.05, Notulen MR, doosnr. 393, 12 dec. 1949.

24 *Ibidem* en 19 dec. 1949.

mededeling te doen van een op handen zijnde noodregeling met de toevoeging dat aan een definitieve regeling werd voortgewerkt.

Het verlossende woord

Joekes sprak in de nacht van 22 op 23 december 1949 bij de behandeling van zijn begroting het verlossende woord. De regering was van oordeel, aldus de minister, dat 'evenals dit geschiedt voor de loontrekkenden, het gewenst is te komen tot een herverdeling van de inkomsten van die groep, dat uit bijdragen van de hele groep een uitkering kan worden gegeven ten bate van de gezinnen met meer dan twee kinderen. Dat wil dus zeggen: de gedachte van een collectieve verzekering, die begint met een uitkering vanaf het derde kind.' Zij ging een wetsontwerp voorbereiden, 'waarbij niet bij voorbaat zal worden vastgehouden aan de bedrijfsgewijze uitvoering'. Daarbij 'zal, bij alle goede wil om met de nodige voortvarendheid op te treden, naar mijn mening noodzakelijk een jaar moeten heengaan met overleg, dat met verschillende organen zal moeten plaats hebben, en verder zal de behandeling van een dergelijk wetsontwerp ook nog betrekkelijk veel tijd vergen.'²⁵ Omdat de regering de nood onder de zelfstandigen, in het bijzonder onder de kleine zelfstandigen, erkende had zij bovendien besloten voor de kleine zelfstandigen met grote gezinnen op korte termijn een noodregeling te treffen. De uitkeringen zouden beginnen bij het derde kind, er kwam een inkomensgrens en de uitkeringen zouden worden betaald uit de schatkist. Omdat de noodregeling geen obstakel mocht zijn voor de definitieve regeling en omdat de middelen moesten komen uit de schaars gevulde schatkist werden de uitkeringen beperkt tot de helft van de bedragen voor werknemers. De regeling mét premieheffing zou die beperking niet kennen en zodoende 'aantrekkelijk' blijven in vergelijking tot de 'gratis' noodregeling.

In *de Volkskrant* verscheen enkele dagen later de verheugde reactie van Romme. 'De regeling, welke op komst is, geeft in ieder geval een begin van de verzoening in wat de sociale rechtvaardigheid hier eist - en dat doet deugd -. Er is nog iets anders dat deugd doet. En dat is, dat deze noodregeling alleen maar een voorloopster is op een algemene wettelijke regeling (die) de vorm zal hebben van een collectieve verzekering. Wij verheugen ons er over dat de regering is terug gekomen van de onzalige gedachte van invoering van kinderbijslag, die afhankelijk zou zijn telkens van het initiatief van een bepaalde bedrijfstak. Wij verheugen ons daarover zelfs zozeer, dat wij in beginsel met de regering accoord gaan, wanneer zij de voorlopige premievrije noodregeling in die mate begrenst, als noodzakelijk is, om de definitieve algemene regeling te urgeren.'²⁶

25 *HTK* 1949-1950, p. 1267-1268.

26 *de Volkskrant*, 29 dec. 1949.

'Hoon voor de kleine zelfstandigen'

Ruim vier maanden later, op 4 mei 1950, lag het lang verwachte wetsontwerp, ondertekend door de ministers Joekes en Lieftinck, ter beoordeling bij de Tweede Kamer. De regeling droeg 'noodzakelijkerwijze de kenmerken van een behoefte-regeling', zo lazen de kamerleden in de memorie van toelichting.²⁷ De noodmaatregel mocht immers een definitieve regeling niet in de weg staan. De inkomensgrens bedroeg f2000 voor een gezin met drie kinderen. Voor gezinnen met meer dan drie kinderen werd de grens telkens per extra kind met f100 verhoogd. De kosten van de noodregeling werden geraamd op f15 miljoen. De werking was beperkt tot drie jaar, maar het streven was de definitieve regeling binnen kortere termijn tot stand te brengen.

Van Romme's eerder geuite optimisme in *de Volkskrant* was nadat hij het uiteindelijke voorstel had bestudeerd, niet veel over. Hij had vooral kritiek op de inkomensgrenzen. '(...) van de f2000 grens wordt alleen gezegd, dat de Regering "er van is uitgegaan, dat deze grens in het algemeen redelijk is te achten". Maar dezelfde regering heeft bij haar loonpolitiek b.v. voor de landarbeider een vlonder gelegd om bij te kunnen blijven leven van f0,70 per uur, of f2600 per jaar. Waarom is het dan in het algemeen aan te nemen, dat de zelfstandige met twee kinderen wel van f2000 per jaar boven water kan blijven.' Gelijklopend was het commentaar in *Ons Noorden*, een blad dat het voorstel 'een hoon voor de kleine zelfstandigen' noemde en aandrang op verbeteringen. Geheel anders en opmerkelijk was het 'vrijmoedig commentaar' in het katholieke dagblad *De Tijd*. Daar stelde men zich de vraag: 'Moet men een bevolkingsgroep, die op zulk een smalle basis leeft aanmoedigen om door te gaan met op die basis te leven? Terwijl men in de nood van de kleine zelfstandigen voorziet, dient men zich toch af te vragen, of het wel zin heeft, dat een bepaalde kleine zelfstandigheid wordt gehandhaafd. (...) Die verontrustende behoefte in ons land om in alle nood maar te voorzien door een regeling van Staatswege! Die neiging in ons land tot uitschakeling van de charitas als ware deze iets minderwaardigs en vernederends. Ook de erkenning van de charitas is een erkenning van de waarde der zelfstandigheid.' *Het Vrije Volk* tenslotte toonde zich gematigd positief: 'Een hogere uitkering zou (...) de schatkist op vele tientallen millioenen komen te staan en de vooral door de zelfstandigen zo vurig begeerde belastingverlaging verdagen, of zelfs in haar tegendeel doen omslaan. Het begin van een kindertoeslag voor de kleine zelfstandigen is gemaakt. Het is een zeer bescheiden begin.'²⁸

In het voorlopig verslag op het wetsontwerp werd ruime aandacht besteed aan de vraag of de definitieve kinderbijslagregeling voor zelfstandigen moest worden verleend op basis van verzekering of door middel van financiering uit de algemene middelen c.q. een bestemmingsheffing. Vele leden (PvdA) meenden dat het lange uitblijven van een voorziening voor de zelfstandigen

²⁷ HTK 1949-1950, Bijl. 1638, Noodregeling kinderbijslag kleine zelfstandigen, nr. 3, MvT, p. 4.

²⁸ *de Volkskrant*, 13 mei 1950; *Ons Noorden*, 16 mei 1950; *De Tijd*, 15 mei 1950 (Vgl. *De Maas- en Roerbode*, 26 mei 1950); *Het Vrije Volk*, 19 mei 1950.

was te wijten aan de zoektocht naar de 'quadratuur van de cirkel': een systeem van kinderbijslag voor zelfstandigen op basis van verzekering. Het 'klassieke' verzekeringssysteem was 'praktisch onmogelijk', aldus deze leden, maar was men bereid financiering via bestemmingsheffingen te zien als een vorm van sociale verzekering, dan lag de weg open voor verzoening tussen de voorstanders van verzekering en zij die een voorziening bij wijze van staatszorg voorstonden. Vele andere leden (KVP) concludeerden echter dat de wens hier de vader van de gedachte was. Een bestemmingsheffing was principieel toch wel heel iets anders dan een voorziening bij wijze van staatszorg. Bovendien meenden zij dat een systeem van verplichte sociale verzekering praktisch wel degelijk mogelijk was en sterk te prefereren boven financiering via de overheid, omdat de verzekerden zich dan sterker bewust zouden worden van het verband tussen lasten en baten.

Beide grote partijen toonden zich verheugd over de noodregeling in afwachting van een definitieve wet en onderschreven de mening van de regering dat deze regeling ook werkelijk een noodkarakter diende te hebben om niet een obstakel te vormen voor een toekomstige regeling. Niettemin hadden beide partijen ook hun bezwaren. De PvdA kwam met nieuwe berekeningen waaruit bleek dat de maatregel, in plaats van de geplande f15 miljoen, slechts f8,5 miljoen zou gaan kosten. Nu de regering schijnbaar van plan was f15 miljoen beschikbaar te stellen kon de 'extra' ruimte gebruikt worden voor verbeteringen zoals verhoging van de inkomensgrens en van de uitkeringsbedragen. Ook de KVP en de CPN hadden een waslijst van voorstellen, waarbij de laatste het verst ging.

ARP en VVD hadden tegen de opzet van de ontwerp-Noodwet ernstige bezwaren. Zij meenden dat de zelfstandigen niet van deze 'armenzorg' waren gediend, maar meer waren gebaat met overheidsmaatregelen die de economische positie van de zelfstandigen verbeterden. De noodmaatregel deed afbreuk aan het wezenskenmerk van de zelfstandigen, namelijk het lopen van risico.

PvdA gezinspartij?

Het Vrije Volk prees de bijdrage van de PvdA aan het voorlopig verslag en gaf de KVP een veeg uit de pan. 'Wanneer men na deze voorstellen van vele leden van de Kamer leest, wat de overige leden van de commissie in het veld brengen, dan blijkt, dat er van die zijden maar heel weinig constructief werk geleverd is. Het blijft - kennelijk ook bij hen, die de gezinspolitiek in de vanen van hun politieke propaganda opnemen - bij verlangens om meer geld door de schatkist te schenken aan de kleine zelfstandigen. Hoe dit meerdere geld er echter moet komen, dat weten ze niet te zeggen. De conclusie van de lezer van het voorlopig verslag moet dan ook wel zijn, dat er in de gehele Kamercommissie slechts één groepering was, die straks èn het wapen der sociale bewogenheid over het bestaan van vele kleine zelfstandigen èn dat van

de logische verstandelijke redenering in stelling zou kunnen brengen.²⁹ Een reactie uit het katholieke kamp bleef niet uit. In *De Maasbode* schreef A.B. Michielsen (de voorzitter van de commissie-Michielsen): 'Als men nu *Het Vrije Volk* leest, krijgt men de indruk, dat voortaan de leuze zal zijn: PvdA gezinspartij. Zeer verheugenswaardig, wij kunnen ons over deze medestanders slechts verblijden. Maar wij constateren alleen, dat volgens het ontwerp van het Centrum voor Staatkundige Vorming, uitgebracht en aanvaard door de KVP, een jaarlijks bedrag van 136 miljoen aan de zelfstandigen zou zijn ten goede gekomen. (...) Zien wij het commentaar van *Het Vrije Volk* niet zonder enige instemming, wij vragen ons toch af, waarom dit alles met onaangename bejegeningen, blijkbaar aan het adres van de KVP moet gepaard gaan. Uitdrukkingen in *Het Vrije Volk*, als die, waarbij het pleidooi voor dit ontwerp wordt gekwalificeerd als verlangens om meer geld, door de schatkist te schenken aan de kleine zelfstandigen stemmen allerminst gerust. Zo spreekt *Het Vrije Volk* toch ook niet als het over loontrekkers gaat? Waarom dan nu wel? En neem nu eens aan, dat het departement zich in zijn berekening niet heeft vergist. Trekt dan de PvdA, die die uitgave op zich wel gemotiveerd vindt, haar goedgeefsheid in? Wil men consequent zijn, dan zal men zelf voorstellen moeten doen om een hoger bedrag voor de zelfstandigen beschikbaar te stellen, of initiatieven van anderen, welke zeker niet zullen uitblijven, moeten steunen.³⁰ *Trouw* onderschreef de kritiek van ARP en VVD in het voorlopig verslag: 'Wij pleiten niet voor verhoging van de voorgestelde bedragen, noch voor verruiming der inkomensgrens. Daarmede blijft de voorgestelde maatregel even verwerpelijk. Wij pleiten voor andere, voor betere hulp aan de hierbedoelde zelfstandigen. Zij moeten niet "bedeeld" worden. Hun economische positie moet worden verbeterd.'³¹

Het kabinet stelde dat de cijfers van de PvdA in het voorlopig verslag niet geheel correct waren en derhalve niet tot grondslag van een aanvaardbare kostenraming konden dienen. De f15 miljoen waren bedoeld als maximumbedrag zodat 'de vraag, of het geconstateerde verschil in berekening zou kunnen worden aangewend voor eventuele in de regeling aan te brengen verbeteringen, niet aan de orde (was)'.³² Toch toonde het kabinet zich toegeeflijk. 'Inmiddels zijn onlangs enige nieuwe gegevens ter beschikking gekomen, die in staat stellen tot een nauwkeuriger berekening' en die leidden tot een nieuwe kostenraming: f10,5 miljoen per jaar. Om enigermate tegemoet te komen aan de geuite wensen, en omdat sinds de indiening van het wetsontwerp de kosten van levensonderhoud waren opgelopen, werd de inkomensgrens van f2000 tot f2400 per jaar verhoogd. Verder werd de oplopende grens per kind f200 in plaats van f100 en de kinderbijslag per kind met twee cent per dag opgetrokken. De totale kosten van de regeling met de aangebrachte wijzigingen schatte men rond de f14 à f14,5 miljoen per jaar. Verdergaande wensen konden niet worden gehonoreerd. Op de door de

²⁹ *Het Vrije Volk*, 10 aug. 1950.

³⁰ *De Maasbode*, 17 aug 1950.

³¹ *Trouw*, 18 aug. 1950.

³² *HTK 1950-1951*, Bijl. 1638, nr. 5, MvA, p.17.

tegenstanders van de regeling bepleite maatregelen in het kader van de middenstandspolitiek gingen de ministers niet in.

Het Vrije Volk reageerde op de wijzigingen triomferend en opnieuw met een kattige opmerking richting KVP: 'Het initiatief van de Kamerfractie van de Partij van de Arbeid heeft dus al enige vruchten afgeworpen. De zelfstandige middenstanders, die hun heil zoeken in het wantrouwend ontwijken van de PvdA moeten maar eens nagaan van welke kant de woorden en van welke kant de daden zijn gekomen.'³³

Lieftinck wil uitstel

De ministerraad besprak op 13 november 1950 voorstellen tot bezuiniging in het kader van de negatieve economische ontwikkeling ten gevolge van het uitbreken van de Korea-crisis. Minister Lieftinck noemde als bezuinigingsoptie het uitstel van nieuwe maatregelen zoals de kinderbijslag voor kleine zelfstandigen. Drees meende dat het toch wel vreemd was eerst verbeteringen te aanvaarden en enkele dagen later het voorstel te doen de gehele zaak uit te stellen. De kinderbijslag was bovendien intussen 'programmpunt' van het kabinet.³⁴

Lieftinck stelde opnieuw de kinderbijslagregeling voor de kleine zelfstandigen aan de kaak toen op 27 maart 1951 het inmiddels aangetreden kabinet-Drees II een aantal voorstellen tot verlaging van de begroting voor 1951 besprak. Hij wilde de Tweede Kamer vragen de noodregeling aan te houden om na te gaan of een nieuwe wettelijke regeling met premiebetaling daarvoor in de plaats kon komen. Joekes protesteerde. Dit was bij de kabinetsformatie niet aan de orde geweest. Ook van de andere ministers kreeg Lieftinck onvoldoende steun. Van den Brink, die ook liever een verzekeringsstelsel zag, achtte het politiek niet mogelijk het voorstel nog in te trekken. Drees, die eveneens bezwaren koesterde tegen het wetsontwerp, voerde aan dat de inwerkingtreding van de regeling nog geruime tijd zou vergen (de vaststelling van de inkomens was een tijdrovende zaak) zodat de begroting voor 1951 met f15 miljoen kon worden verminderd.³⁵

'Spoorslag voor de wetgever'

Het openbare debat in de Tweede Kamer vond plaats in april 1951. Hooy (KVP), naast Romme de grootste pleitbezorger voor een kinderbijslagregeling voor zelfstandigen, vond de noodregeling nog niet de ideale oplossing maar zij kon 'de sleutel zijn, die de deur naar andere sociale wetten openmaakt'. Volgens hem had zich een evolutie voltrokken van de leer van het rechtvaardige arbeidsloon naar de leer van het rechtvaardige arbeidsinkomen.

³³ *Het Vrije Volk*, 15 nov. 1950.

³⁴ ARA, inv. nr. 2.02.05, Notulen MR, doosnr. 572, 13 nov. 1950.

³⁵ *Ibidem*, 27 maart 1951.

Hij was het dan ook oneens met hen die meenden dat een rechtsgrond voor de verstrekking van kinderbijslag aan zelfstandigen ontbrak. Praktische moeilijkheden hadden tot op dat moment verhinderd dat een regeling tot stand kwam. Hooy bestreed voorts de stelling dat door de regeling het behoefte-element te veel werd benadrukt ten koste van het prestatie-element. De zelfstandigen konden juist met meer 'animo, opgewektheid en levensvreugde' hun werk doen. In plaats van de gevreesde inbreuk op de zelfstandigheid kon de regeling juist de zelfstandigheid van de betrokkenen beter garanderen. Dat de regeling niet gewenst werd door de zelfstandigen wilde Hooy niet geloven.

Hooy had nog wel enkele wensen. De normen in het wetsontwerp waren, ook na de verhogingen, 'beslist onvoldoende'. Vandaar dat hij een amendement had ingediend om het uitkeringsbedrag voor het vierde kind te verhogen van 30 naar 34 cent per dag. Een amendement om de werking van de wet te verkorten van drie naar twee jaar was bedoeld als 'spoorslag voor de wetgever'. Bovendien wilde hij de inwerkingtreding van de wet met terugwerkende kracht bepalen op 1 april 1951. Hoewel de KVP nog graag had gezien dat de inkomensgrens zou worden verhoogd, zag zij daar van af. 'Wij hebben ons bij het formuleren van ons voorstel tot subsidiëring laten leiden door de grootste soberheid en zelfdiscipline.' Wel wilde hij dat de Kamer, enige tijd na de inwerkingtreding van de wet, werd ingelicht over de gemaakte kosten, zodat bij eventuele 'gunstige' cijfers nog enige verbeteringen konden worden aangebracht.³⁶

J. Schilthuis (PvdA) was eveneens positief gestemd over de noodregeling hoewel ook hij moest toegeven dat die allerm minst vrijgevig was. In tegenstelling tot Hooy vond hij drie jaar voorbereidingstijd voor de definitieve regeling niet te pessimistisch ingeschat. Schilthuis betitelde de tegenstand tegen de noodregeling als 'een grote dosis tekort aan sociaal rechtvaardigheidsgevoel'. Van vermeende tegenstand onder de kleine zelfstandigen zelf had Schilthuis nooit gehoord, tenminste niet bij ondernemers met een inkomen lager dan f2400. Volgens Schilthuis hadden de berekeningen van zijn fractie er toe bijgedragen dat een aantal verbeteringen was aangebracht. Dit weerhield hem er van te pleiten voor verdergaande verbeteringen. Een verhoging van de uitkeringsbedragen zou dat de PvdA-fractie verheugen, maar 'als (het kabinet) dat uit financiële overwegingen meent te moeten afwijzen, zullen wij de regeling, zij het niet met enthousiasme, aanvaarden'.³⁷

Tj. Krols CHU-fractie had gemengde gevoelens over het wetsontwerp. Zij wenste de kleine zelfstandigen wel in de sociale verzekeringswetten te betrekken, maar 'de Christelijk-historische fractie stelt met droefheid vast, dat het in ons land met algemene toewijding opgezette sociale verzekerings-systeem, dat steeds als een eerste beginsel ter verheffing onzer volkskracht is aanvaard, en terecht aanvaard, blijkbaar aan voortdurende afbraak wordt prijsgegeven'. Niettemin besloot hij zijn betoog als volgt: 'Ik mag vertrouwen, dat de Minister heel goed heeft begrepen, wanneer de Christelijk-historische fractie uiteindelijk haar steun aan deze wet niet zal onthouden, dat deze fractie is geleid door de

³⁶ HTK 1950-1951, p. 1455-1457.

³⁷ *Ibidem*, p. 1461-1463.

gedachte, dat het hier betreft een zuiver stuk rechtvaardige armenzorg, niets meer en niets minder.³⁸

De ernstigste kritiek kwam van CPN, ARP en VVD. J. Haken (CPN) meende dat de middenstand het slachtoffer was van de politiek 'van verdergaande armoede en oorlogsvoorbereiding'. Dat er voor verdergaande verbeteringen geen middelen waren, vermocht Haken niet in te zien. 'Wanneer Eisenhower hoest, dan springt het deksel van de schatkist open en dan is er geld.' Zijn oplossing was even eenvoudig als voorspelbaar: 'Stuur een paar generaals het bos in. Schaf wat minder tanks en kanonnen aan en het geld is er.' De CPN wilde de kinderbijslag van de zelfstandigen optrekken naar het niveau van de werknemers. Voor de werknemers zou bovendien ook moeten gelden dat geen premie betaald hoefde te worden. Haken besepte dat de regering niet tegemoet zou komen aan zijn wensen, dus deed hij een beroep op de andere kamerleden het niet te laten bij 'platonische verklaringen'.³⁹

Stapelkamp (ARP) noemde het een 'slecht ontwerp' dat geen enthousiast onthaal had gehad. Materieel bood het ontwerp niet wat er van verwacht werd en als brug naar een definitieve regeling was het 'volstrekt waardeloos'. Het kabinet was de moeilijkheden uit de weg gegaan. Hij onderschreef het advies van de commissie-Van Bruggen om de zelfstandigen in de sociale verzekering te betrekken, maar dan wel geleidelijk en te beginnen bij de ouderdomsvoorziening. De Noodwet ouderdomsvoorziening en het onderhavige wetsvoorstel boden geen enkele constructieve gedachte om tot definitieve regelingen ten behoeve van de kleine zelfstandigen te komen: 'Realiseren wij ons goed wat wij doen, wanneer wij dit wetsontwerp aannemen? Wij drukken daarmee deze groep, die vrijwillig gekozen heeft voor een positie, waarbij zij eigen risico dragen, neer in de sfeer van hulpbehoevenden en armlastigen. (...) Ik ben van mening, dat deze zelfstandigen een beter lot verdienen dan dat men op hen het odium van hulpbehoevenden drukt.' Daarom pleitte hij voor maatregelen in het kader van de middenstandspolitiek. Stapelkamp voorspelde een aandrang op gelijkstelling van de regeling met die voor de werknemers, maar dan op kosten van de staatskas. Hij meende dat het logischer was geweest meteen met een definitieve wet op basis van verzekering te komen en tot de tijd dat de administratie op orde was te beginnen met uitkeringen uit de staatskas. Hij vreesde namelijk dat men van deze noodwet nooit meer af kwam, de Noodwet-Drees zag hij als afschrikwekkend voorbeeld: 'Ik kan u de verzekering geven, Mijnheer de Voorzitter, dat het mijn politieke vrienden en mij niet gemakkelijk valt zich te verzetten tegen een wetsontwerp, dat aangediend wordt onder het motto, de kleine zelfstandigen te willen helpen. Want wij zijn diep overtuigd, dat aan deze groep hulp moet worden geboden. Maar het middel, dat de Regering ons hier aan de hand doet, vinden wij, heel eerlijk gezegd, erger dan de kwaal.'⁴⁰

J.G.H. Cornelissen (VVD) verklaarde dat zijn fractie eveneens tegen het ontwerp zou stemmen. Hij pleitte evenals Stapelkamp voor maatregelen gericht

38 *Ibidem*, p. 1460.

39 *Ibidem*, p. 1463-1465.

40 *Ibidem*, p. 1457-1460.

op het versterken van het zelfstandig ondernemerschap en ook hij meende dat de meest dringende voorziening voor de middenstand een ouderdomsverzekering was. Het stellen van een inkomensgrens moest volgens Cornelissen leiden tot willekeur, kon zelfs een 'premie op onbekwaamheid' opleveren en introduceerde de mogelijkheid van oneerlijke concurrentie. Het welslagen van een bedrijf hing af van persoonlijke aanleg, commerciële ontwikkeling en vakbekwaamheid. Hij vroeg zich tenslotte nog af of de kinderbijslag door werknemers eigenlijk wel zo gewaardeerd werd. 'Natuurlijk is men er aan gewend, men wordt er beter van, zoals dat in de volksmond heet, en men accepteert het. Toch bestaat er in werknemerskringen verschil van appreciatie en dikwijls uit men hier zijn ontevredenheid, omdat bij gelijke werkduur en gelijke arbeidsprestatie de ene werknemer minder verdient dan de andere, die een aantal kinderen heeft en per drie maanden enige honderden guldens kinderbijslag krijgt uitgekeerd.'⁴¹

'Verdere opleiding in sociale gevoelens kan geen kwaad'

Joekes vond de conclusie van Stapelkamp dat het een verwerpelijk ontwerp was onterecht. Voor de definitieve regeling zou de grondslag van premieheffing worden gekozen. De hoge nood onder een groot deel van de zelfstandigen maakte echter dat niet kon worden gewacht met maatregelen. Evenals bij de loontrekkenden moest naast het prestatie-element ook het behoefte-element worden erkend. Volgens de minister bleven de door Stapelkamp, Krol en Cornelissen voorgestelde maatregelen noodzakelijk, maar dan nog was het gewenst dat men binnen de groep zelfstandigen voor de grote gezinnen opkwam.

Het verwonderde de minister niet dat Cornelissen vraagtekens zette bij de appreciatie van de Kinderbijslagwet voor loontrekkenden. Doelend op Cornelissen, hoewel deze niet expliciet werd genoemd, verklaarde de minister: 'Hier op aarde is er weinig, dat de instemming van ieder heeft, maar ik ben er van overtuigd, dat de kinderbijslag voor loontrekkenden in het algemeen als een sociale regeling van grote betekenis wordt beschouwd en dat voor diegenen, die niet kunnen zien, dat hier een gemeenschapsregeling tot stand is gekomen, die maatschappelijk van grote waarde moet worden geacht, een verdere opleiding in sociale gevoelens geen kwaad zou doen.'

De minister was positiever tegenover zijn partijgenoot Schilthuis. Hij gaf toe dat de becijferingen in het voorlopig verslag een waardevolle bijdrage waren geweest en dat daardoor de grenzen ruimer waren gesteld dan in het oorspronkelijke voorstel. Joekes vond het tenslotte 'een goede gedachte' na een half jaar na te gaan wat de werkelijke kosten waren, maar dit hield 'geen enkele toezegging' in voor eventuele verbeteringen.⁴²

De kamerleden gebruikten de replieken niet om te reageren op het betoog van de minister - de standpunten lagen al vast - maar om zich te profileren ten

⁴¹ *Ibidem*, p. 1465-1467.

⁴² *Ibidem*, p. 1467-1470.

opzichte van elkaar. Hooy meende Stapelkamp te kunnen betrappen op inconsequentie omdat hij enerzijds pleitte voor economische maatregelen en anderzijds wenste mee te werken aan definitieve sociale wetten voor zelfstandigen. Hiermee bevestigde hij toch dat een redelijke sociale zekerheid door economische maatregelen alleen niet te bereiken was. Ook Cornelissen maakte deze gedachtenfout. De economische politiek was afgestemd op het mogelijk maken van een redelijk ondernemersloon, afgestemd op de gemiddelde gezinsgrootte en bood geen oplossing voor de grotere gezinnen. Stapelkamp bleef echter van mening dat het de primaire taak van de overheid was om de economische positie van de zelfstandigen zo te saneren dat er een redelijke kans op bestaansmogelijkheid voor hen in het verschieft lag. Behalve aan deze economische maatregelen wilde hij graag meewerken aan een definitieve regeling, eventueel met middelen beschikbaar gesteld door de overheid om de werking van de wet in de overgangstijd op gang te brengen. Cornelissen bracht in zijn repliek een nieuw argument in de discussie in. Hij kon zich niet aan de indruk onttrekken dat het geven van kinderbijslag, gezien de overbevolking van Nederland, 'er geenszins toe zal medewerken de vorming van grote gezinnen enigszins te remmen. Ik weet, dat dit voor velen een minder prettig geluid is om te horen, maar ik ben van mening, dat ook deze zijde van de zaak in het oog moet worden gehouden.'⁴³ Haken diende een motie in om de inkomensgrens op te trekken naar f4000 en om alle rechten van de loontrekkenden zoals neergelegd in de Kinderbijslagwet ook van toepassing te verklaren op de kleine zelfstandigen.

Joekes ging nog in op het 'constructieve voorstel' van Stapelkamp. Dit voorstel zou, omdat daarbij werd uitgegaan van dezelfde uitkeringsbedragen als voor de loontrekkenden, tot resultaat hebben dat de kosten voor de staatskas f130 à f140 miljoen per jaar zouden bedragen. 'Ik geloof namens de Regering te mogen zeggen, dat wij de hoop mogen uitspreken, voor dergelijke constructieve bijdragen ten behoeve van de schatkist gespaard te zullen blijven.' Joekes wees de motie-Haken als 'volkomen onaanvaardbaar' van de hand.⁴⁴ De motie werd verworpen, alleen de CPN stemde voor. Hooy's amendement om de kinderbijslag voor het vierde kind te verhogen met vier cent, naar analogie van de te verwachten verhoging van de kinderbijslag voor de werknemers ter compensatie van de huurverhoging, vond in de ogen van minister evenmin genade. Indien het bedrijfsleven in staat was om zekere verhogingen toe te passen, bracht dat nog niet automatisch met zich mee dat ook het Rijk hiertoe in staat was. Het amendement noemde hij dan ook onaanvaardbaar. Hooy, geschrokken van dit 'grof geschut' trok zijn amendement in. Joekes noemde het amendement om de wet met terugwerkende kracht per 1 april van kracht te laten worden onuitvoerbaar en daarom niet aanvaardbaar, gezien de voorbereidingen die na de aanvaarding van de wet moesten worden getroffen. Wel zegde hij toe te proberen de wet met ingang van 1 juli in werking te laten treden. Nadat Hooy zijn amendement in die richting had gewijzigd nam Joekes het over. Het amendement om de

43 *HTK 1950-1951*, p. 1472.

44 *Ibidem*.

duur van de noodregeling te bekorten tot twee jaar was volgens de minister 'zeer bepaald niet verstandig', maar dit was voor Hooy onvoldoende reden om het terug te nemen. KVP, CHU, ARP, CPN en SGP stemden voor, PvdA en VVD stemden tegen, zodat het met 54 tegen 24 stemmen werd aangenomen. Het wetsontwerp passeerde de Tweede Kamer met 60 tegen 19 stemmen. KVP, PvdA, CHU, CPN en SGP stemden voor, ARP en VVD tegen.⁴⁵

In de Eerste Kamer zetten de verschillende senatoren de plussen en minnen van het ontwerp nog eens op een rij. Opmerkelijk was dat er geen KVP-senator optrad. Ook hier onthielden VVD en ARP hun stem aan het wetsontwerp.⁴⁶ De wet trad op 1 juli 1951 in werking. Door het amendement-Hooy zou de regeling per 1 juli 1953 komen te vervallen. Zoals nog zal blijken gooide de SER echter roet in het eten, zodat vanaf 1953 een (jaarlijkse) wetwijziging nodig was om de werking van de Noodwet te verlengen.

Kosten beduidend lager

Stapelkamp informeerde eind 1951 hoe het stond met de uitvoering van de Noodwet. Het aantal uitkeringen bleek belangrijk lager lag dan geraamd. De totale kosten van de regeling, inclusief de nog niet afgewerkte aanvragen, beliepen volgens de raming f3 miljoen per jaar, beduidend minder dus dan het bedrag van f14 à f14,5 miljoen waar bij de schriftelijke voorbereiding van het wetsontwerp van was uitgegaan. Joekes meende dat men dit bedrag als een zeer voorlopig cijfer moest beschouwen, 'omdat kennelijk nog niet die aandacht bestaat voor deze regeling, dat men kan zeggen, dat degenen, die er voor in aanmerking komen, zich inderdaad allen hebben gemeld. Inderdaad zijn de cijfers vooralsnog belangrijk lager dan tevoren werd gedacht.'⁴⁷ Hooy greep deze gelegenheid aan om te pleiten voor verbeteringen in de wet. Zijn pleidooi had succes. Op 1 mei 1952 werd een wetsontwerp ingediend bij de Tweede Kamer om de uitkeringsbedragen te verhogen van f0,25 naar f0,28 respectievelijk van f0,30 naar f0,34 per dag. Volgens de nieuwste cijfers beliepen de kosten (incl. administratie en lopende aanvragen) per 1 januari 1952 naar schatting f3,5 miljoen. De kosten van de verbeteringen werden geraamd op f350.000 per jaar. Verdere verbeteringen waren echter niet verantwoord omdat hiermee de definitieve regeling in gevaar kon komen. De KVP vond deze redenering 'zeer onbevredigend'. Er was immers nog niets bekend over de definitieve regeling, en zij wenste dan ook de concrete motieven te vernemen voor het uitblijven van verdere verbeteringen, zoals een verhoging van de inkomensgrens naar f2800. De PvdA had het wetsvoorstel ongewijzigd willen laten passeren. Zij onderschreef de argumentatie van de regering en greep de gelegenheid slechts aan nog eens te pleiten voor een algemene regeling gefinancierd door een bestemmingsheffing. Het uiteindelijke resultaat was dat bij wet van 2 januari 1953 de bedragen werden verhoogd overeenkomstig het

⁴⁵ *Ibidem*, p. 1479.

⁴⁶ HEK 1950-1951, p. 496.

⁴⁷ HTK 1951-1952, p. 929.

oorspronkelijke voorstel en de inkomensgrens overeenkomstig de KVP-wens (via een amendement-Schilthuis (PvdA!)).⁴⁸

SER wijst voorontwerp af

Hoe stond het ondertussen met de voorbereidingen voor de definitieve regeling? De ministerraad besprak het voorontwerp van wet op 17 maart 1952. De regeling was gebaseerd op het principe van de 'rechtvaardige herverdeling van het gemeenschappelijk inkomen' van de zelfstandigen. De financiering geschiedde door middel van een vaste premie, onafhankelijk van het inkomen. Voor zelfstandigen met een zeer laag inkomen was reductie op de premie mogelijk. De overheid paste het verschil dan bij. De kinderbijslag werd verstrekt vanaf het derde kind, de uitkeringsbedragen waren conform die voor de loontrekkenden.⁴⁹ De totale kosten werden geraamd op f48 miljoen, waaraan de overheid f10 miljoen bijdroeg.⁵⁰ De wijze van premie-inning zou door middel van een amvb nog worden geregeld.⁵¹

Opmerkelijk is de stellingname van minister Lief tinck in de ministerraad. Lief tinck haalde eerst zijn oude stokpaardje weer van stal. Hij zag het liefst een verzekeringsstelsel dat geheel 'selfsupporting' was. Daarom geen vaste premie zoals in het voorontwerp, maar een premie als percentage van het inkomen. Omdat dit echter technische problemen met de inkomensvaststelling zou opleveren, toonde hij zich voorstander van prolongatie van de noodregeling. Bovendien had prolongatie het voordeel, aldus een opportunistische Lief tinck,

⁴⁸ HTK 1952-1953, p. 3014. Het amendement werd zonder hoofdelijke stemming aanvaard. ARP, CHU en VVD verzochten aantekening tegen te hebben gestemd. Tot aan de intrekking van de noodwet in 1963 werden met enige regelmaat de uitkeringsbedragen verhoogd en werd de inkomensgrens opgetrokken.

⁴⁹ Daarbij zou echter geen rekening worden gehouden met de tijdelijke verhogingen en verbeteringen krachtens de wetten van 5 april 1951 en 13 juli 1951. Het argument om deze verbeteringen en de uitbreiding tot de eerste twee kinderen niet toe te passen was dat de premie en de bijdrage in de kosten door de overheid zouden stijgen tot 'een niet te verantwoorden peil'. *Advies inzake het voorontwerp van wet kinderbijslagverzekering voor zelfstandigen*, Publicaties van de Sociaal-Economische Raad (1954) nr. 7, p. 6.

⁵⁰ Zou de regeling geheel conform die voor de loontrekkenden zijn (inclusief de tijdelijke verhogingen en de kinderbijslag vanaf het eerste kind) dan werden de kosten geraamd op f192 miljoen. De overheid zou dan meer dan f40 à f50 miljoen moeten bijdragen.

⁵¹ De ondertekenaars van het wetsvoorstel vreesden dat de solidariteitsgedachte onder de zelfstandigen nog onvoldoende was ontwikkeld. Als mogelijke oplossing dachten zij aan een gecombineerde inning van de premies voor de ouderdomsverzekering en de kinderbijslagverzekering. 'Immers vele jeugdige zelfstandigen hebben in hun jonge jaren nog geen belangstelling voor de ouderdomsverzekering, doch wel voor een kinderbijslagverzekering. Omgekeerd hebben veel oudere zelfstandigen wel belangstelling voor de ouderdomsverzekering, maar niet voor de kinderbijslagverzekering. (...) Door het betalen van een gezamenlijke premie zal de belangstelling voor beide verzekeringen stijgen.' MvT op het voorontwerp in: *Advies SER* (1954) nr. 7, p. 61.

dat het een geringere aanslag betekende op de begroting dan invoering van het verzekeringsstelsel met een bijdrage van de overheid.⁵²

De SER ontving de adviesaanvraag op 9 april 1952. Het duurde twee jaar eer de SER zijn advies ter tafel bracht. Tijdens de beraadslagingen van de SER-commissie, onder leiding van G.M. Verrijn Stuart, bleek, aldus het rapport, 'welke grote meningsverschillen nog bestaan in de boezem van ons volk over het vraagstuk van de kinderbijslagverzekering voor zelfstandigen'.⁵³ De raad was dus verdeeld. Het advies werd opgemaakt in overeenstemming met het antwoord van de meerderheid van de raad op bepaalde vraagpunten, een meerderheid die overigens niet altijd uit dezelfde groeperingen bestond. 'In meer dan één geval hebben leden van de Raad zich bij een bepaalde opvatting aangesloten, in aanmerking nemende, dat op een voorgaande vraag nu eenmaal in een bepaalde richting, welke overigens niet hun instemming had, was beslist.' De SER stond om verschillende redenen afwijzend tegenover het voorontwerp. Een kleine meerderheid stelde zich op het standpunt, dat er een wettelijke kinderbijslagverzekering diende te komen die niet alleen alle zelfstandigen zou omvatten, maar de gehele groep van niet-loontrekkenden. Een grote minderheid kon zich echter met dit standpunt niet verenigen. Een deel van hen wilde alleen voor de lagere inkomensklassen een verplichte verzekering, anderen stonden afwijzend tegenover elke vorm van kinderbijslagverzekering voor alle niet-loontrekkenden, enkele groepen mogelijk uitgezonderd. Ook op de vraag of er een aparte regeling voor de niet-loontrekkenden diende te komen of dat één algemene verzekering gewenst was liepen de meningen uiteen. Een kleine meerderheid sprak zich uit voor een aparte regeling, een aanzienlijke minderheid wilde een algemene verzekering. Meer overeenstemming was er over de wijze waarop de middelen moesten worden verkregen en over de hoogte van de uitkeringen. De SER wenste een verzekeringsstelsel, waarbij de uitkeringen aanvingen bij het derde kind en het niveau ervan gelijk was aan dat van de werknemers.

Een jaar voor dit SER-rapport verscheen nog een opmerkelijk rapport van het aan de KVP gelieerde Centrum voor Staatkundige Vorming. De commissie-Van der Grinten toonde zich in haar rapport *Sociale voorzieningen voor zelfstandigen* voorstander van een verplichte collectieve kinderbijslagvoorziening van overheidswege voor de kleine zelfstandigen. Zij concludeerde dat 'van een economische noodzaak van een verplichte kinderbijslagverzekering voor zelfstandigen in het algemeen of van een grote belangstelling voor deze gedachte onder hen, waaruit een zich vormend rechtsbewustzijn in dit opzicht zou kunnen blijken, niet veel (valt) te constateren'. Die geringe belangstelling bleek onder meer uit het feit dat, anders dan destijds bij de loontrekkenden, op basis van vrijwilligheid nog zo goed als niets was ondernomen. Alleen voor de lagere inkomensgroep kon de 'economische redelijkheid' van een kinderbijslag worden aanvaard en was het 'redelijk' dat de gemeenschap hulp bood. De nood onder de middengroepen had andere oorzaken en moest dan ook met andere

⁵² ARA, inv. nr. 2.02.05, Notulen MR, doosnr. 396, 17 maart 1952.

⁵³ *Advies SER* (1954) nr. 7, p. 6.

middelen dan de toekenning van kinderbijslagen worden gelenigd.⁵⁴ Het rapport wekte de indruk dat de KVP haar regelmatig bepleite standpunt verlaten had dat er een kinderbijslag^{verzeker}ing voor alle zelfstandigen diende te komen. Om die indruk weg te nemen distantieerde het dagelijks bestuur van de KVP zich ogenblikkelijk van het rapport-Van der Grinten en verklaarde het zich nog steeds te scharen achter de conclusies van het rapport-Michielsen uit 1948, hetgeen natuurlijk niet kon verhelen dat in KVP-kringen verschillend werd gedacht over het vraagstuk.⁵⁵

Het rapport van de SER haalde een streep door de plannen van het kabinet. Pas in 1957 diende het vierde kabinet-Drees (1956-1958) een nieuw wetsontwerp in bij de Staten-Generaal. De gang van het ontwerp Algemene Kinderbijslagverzekering door de Staten-Generaal werd een slepende kwestie.

Politieke tijdbom

Het door drie socialistische bewindslieden (staatssecretaris Van Rhijn (Sociale Zaken) en de ministers Hofstra (Financiën) en Samkalden (Justitie)) ondertekende ontwerp werd een politieke tijdbom onder het kabinet-De Quay dat, na de breuk in de rooms-rode samenwerking en het tussenkabinet-Beel II, in 1959 aantrad. Het kabinet-De Quay nam het wetsontwerp van het laatste kabinet-Drees vrijwel ongewijzigd over. Het was opgezet als een algemene volksverzekering, dus geldend voor loontrekkenden en niet-loontrekkenden, en daarmee afwijkend van het advies van de SER. De noodregeling zou komen te vervallen. Op grond van de AKW had iedere ingezetene recht op kinderbijslag vanaf het *derde* kind. Sinds 1946 hadden loontrekkenden echter recht op kinderbijslag vanaf het *eerste* kind. Tot deze maatregel, die tijdelijk was bedoeld, besloot men destijds ten einde een algemene loonsverhoging te voorkomen. De loonpolitieke overwegingen die tot deze maatregel hadden geleid, strookten niet met de oorspronkelijke rechtsgrond van de kinderbijslag, namelijk een herverdeling van de totale loonsom ten gunste van de grote gezinnen (groter dan het standaardgezin dat twee kinderen telde). Ook in de memorie van toelichting op de AKW ging men er nog van uit dat te eniger tijd deze tijdelijke maatregel ongedaan kon worden gemaakt.⁵⁶ Men durfde het echter nog niet aan de 'tijdelijke maatregel' ongedaan te maken vanwege de mogelijke loonpolitieke gevolgen. Derhalve zou er naast de AKW, die aan allen uitkeringen verstrekke vanaf het derde kind, een aparte regeling blijven bestaan voor de loontrekkenden zodat zij recht bleven houden op kinderbijslag vanaf

⁵⁴ Centrum voor Staatskundige Vorming, *Sociale voorzieningen voor zelfstandigen, rapport van de commissie Van der Grinten* ('s-Gavenhage 1953). Zie voor een vernietigend oordeel over het rapport: C.P.M. Romme, 'Sociale voorzieningen voor zelfstandigen', *Katholiek Staatskundig Maandschrift* 7 (1953) nr. 5, p. 129-136.

⁵⁵ *De Opmars*, 19 juni 1953.

⁵⁶ HTK 1957-1958, Bijl. 4953, nr. 3, MvT, p. 19.

het eerste kind.⁵⁷ Het onderscheid dat hiermee bleef bestaan tussen loontrekkenden en zelfstandigen vormde een van de grootste twistpunten in het AKW-debat.

Alras bleek dat het wetsontwerp weinig enthousiasme opriep bij de verschillende partijen. CHU en VVD hadden ernstige bezwaren. De KVP steunde in principe het voorstel maar zag nog graag enkele wensen vervuld. De PvdA, die ook op enkele belangrijke onderdelen van het ontwerp kritiek had, verkeerde in een sleutelpositie. Zou zij het ontwerp verwerpen dan zag het er vooralsnog niet naar uit dat het ontwerp de eindstreep zou halen en dit kon tot gevolg hebben dat de KVP-ministers uit het kabinet-De Quay traden. Met de breuk van de rooms-protestants-rode coalitie nog vers in het geheugen was een crisis in de rooms-protestants-liberale coalitie derhalve niet ondenkbaar. Met deze dreiging voor ogen werd er koortsachtig overleg gevoerd. Enkele weken voordat de openbare beraadslagingen begonnen, was er beraad tussen de fractieleiders van de regeringsgezinde partijen (KVP, VVD, ARP en CHU) en een regeringsdelegatie bestaande uit de ministers De Quay (KVP), Korthals (VVD), Zijlstra (ARP) en Beerman (CHU). In de pers verschenen speculaties als zou een compromis tot stand zijn gebracht voor het geval de socialisten lieten weten tegen te stemmen. Volgens het *Algemeen Handelsblad* behelsde dit compromis een afzonderlijke regeling voor zelfstandigen en een inkomensgrens van f12.000 met glijdende schaal tot f20.000. Met dit compromis op tafel vreesde het blad een verwording van het debat tot een 'Haags toneel'.

J.C. Corver (VVD) verklaarde bij de openbare beraadslagingen tegen het wetsvoorstel te stemmen zoals het er lag. Een algemene kinderbijslagverzekering met zelfstandigen en loontrekkenden in één regeling was 'onaanvaardbaar'.⁵⁸ Alleen voor zelfstandigen in een noodsituatie (dus beneden een bepaalde inkomensgrens) kon de VVD instemmen met een bepaalde voorziening, betaald uit de schatkist. Ook de CHU was tegen een kinderbijslagverzekering die de hele bevolking zou omvatten. Men wilde volstaan met een regeling voor werknemers en *kleine* zelfstandigen. De fractie was echter niet eenstemmig; sommigen wilden een aparte regeling voor zelfstandigen. De ARP was ook verdeeld. Twee ARP-leden (W. Aantjes en J. Meulink) meenden dat er voor de regeling geen rechtsgrond bestond. Zij vonden dat er een wezenlijk verschil bestond tussen de inkomensvorming van zelfstandigen en die van loontrekkenden. Het merendeel van de leden stond evenwel achter het ontwerp, hoewel zij in het ontwerp graag opgenomen zagen dat ook de zelfstandigen recht hadden op kinderbijslag vanaf het eerste kind. Ook de PvdA, de KVP en een enkel CHU-lid stelden zich op het standpunt dat 'discriminatie' tussen loontrekkenden en zelfstandigen ongewenst was. Zij pleitten voor gedeeltelijke financiering door de overheid van de kinderbijslag voor de eerste twee kinderen van zelfstandigen. De wens van deze

⁵⁷ De uitkering vanaf het eerste kind gold ook voor verzekerden op basis van de Kinder-toelagewet voor gepensioneerden (1950) en de Kinderbijslagwet voor rentetrekken (1948). Beide wetten vervielen na de totstandkoming van de AKW.

⁵⁸ *HTK* 1960-1961, p. 4195.

kamermeerderheid werd niet gedeeld door de VVD en de CHU en evenmin door het kabinet. De vraag was derhalve hoe sterk bovengenoemde eis leefde bij de verschillende partijen en hoe hard de opstelling van het kabinet was.

J.J.A. Berger (PvdA) vond een eventueel compromis, gebaseerd op louter politieke argumenten, een kwalijke zaak. Hij taxeerde de situatie als volgt: '(...) of de CHU en de VVD (moeten) door hun politieke knieën of de KVP moet de al dan niet gewijzigde Algemene Kinderbijslagwet laten vallen. Geen wonder dat men naarstig naar een oplossing zocht.' De oplossing volgens het in de pers gesignaleerde compromis zou, zo meende Berger, slechts een premieverlaging voor de zelfstandigen opleveren van 0,3 procent. 'Daarmee redt men een kabinet! Het is te geef.'⁵⁹

W.L.P.M. de Kort (KVP) zei een 'overtuigd voorstander' te zijn van een algemene kinderbijslag vanaf het eerste kind, gedeeltelijk te financieren uit de algemene middelen, máár 'in één adem voeg ik daar aan toe, desnoods genoeg te kunnen nemen met een algemene kinderbijslag vanaf het derde kind'.⁶⁰ Het wetsontwerp was aanvaardbaar voor de KVP omdat het 'aanzienlijk verder gaat dan hulp aan de mensen in nood en het is daartegen, dat de geachte afgevaardigde de heer Corver zijn stem verheft, terwijl ik daarin niets minder zie dan de verwezelijking van een desideratum van de sociale rechtvaardigheid'.⁶¹ Refererend aan het compromis stelde De Kort dat hij 'tot aan de verwerping van dit wetsontwerp aan een andere oplossing geen boodschap (had). (...) Niemand kan toch in gemoede van mij vragen, dat ik met het meerdere nog op tafel met het mindere reeds genoeg zou nemen. En het wil mij niet geheel en al ongegrond voorkomen hetzelfde te zeggen voor de geachte afgevaardigde de heer Berger en zijn politieke vrienden.' De PvdA moest met andere woorden het ontwerp steunen, zodat het compromis niet op tafel hoefde te komen. Hij hield echter ook rekening met een andere opstelling van de PvdA. 'De geachte afgevaardigde de heer Berger en zijn politieke vrienden zouden ten slotte toch kunnen tegenstemmen, zij het dan om een andere, een hogere politieke reden. De geachte afgevaardigde de heer Burger zou de val van dit kabinet kunnen verkiezen boven het wetsontwerp, gegeven dan, dat het kabinet zou willen vallen, wat het op de eerste plaats zelf moet uitmaken.' Dreigend vervolgde hij: 'Het moet tot de reële mogelijkheden gerekend worden, dat de heer Burger geen prijs stelt op een door hem geforceerde samenwerking met de KVP, die als een geforceerde samenwerking zou moeten worden bestempeld. Zulk een mr. Burger zou niet eens een slecht politicus zijn. De tweede mogelijkheid (...) is, dat de KVP evenmin prijs zou behoeven te stellen op een samenwerking die haar oorsprong vindt in de verwerping van een goed wetsontwerp, zelfs al zou die verwerping gemotiveerd zijn met het argument, dat het op overigens redelijke gronden toch beter had moeten wezen. De politiek, de kunst van het bereikbare, steunt op mensen en mensen kunnen nu eenmaal grote, maar loutere zakelijkheid

59 *Ibidem*, p. 4212.

60 *Ibidem*, p. 4222.

61 *Ibidem*, p. 4220.

onmenselijk vinden.⁶² Berger verweet De Kort te snel de strijdbijl te begraven: 'Welnu, (...) het meerdere ligt nog niet op tafel. Het meerdere ligt wel voor het grijpen, maar de heer De Kort is als het ware omgevallen voordat er geschoten werd (...) en al vallende heeft hij mij nog snel toegevoegd: zeg aan Burger, dat hij ook niet langer overeind kan blijven staan, want anders loopt het op een gedwongen samenwerking uit en dat wil hij niet en ik, De Kort, wil dat ook niet.'⁶³

Ontslag minister Van Rooy

Het zag er na de eerste ronde al met al niet rooskleurig uit voor minister Van Rooy. Van de VVD en de CHU viel geen steun te verwachten. Die zagen het ontwerp liever ingetrokken en (eventueel) vervangen door het compromisvoorstel.⁶⁴ Bovendien was er een kamermeerderheid die een tegemoetkoming aan de zelfstandigen bepleitte. De KVP had wel laten doorschemeren het ontwerp ook zonder tegemoetkoming te blijven steunen en ook de ARP neigde in die richting, maar de PvdA was nog een onzekere factor. Voor haar was het moeilijk een door socialistische bewindslieden ingediend ontwerp af te vallen met bovendien het gevaar van het 'mindere compromis'. Anderzijds was het uit politiek oogpunt gezien beter de KVP nog in het ongewisse te laten omtrent de haalbaarheid van het ontwerp. Bovendien hield men zo de druk op de ketel om het kabinet eventueel toch te bewegen de kinderbijslag uit te breiden tot het eerste kind.

Van Rooy kwam echter de Kamer op dit punt op geen enkele wijze tegemoet. Bijslag vanaf het eerste kind had volgens het kabinet een 'ontoelaatbare verhoging van de premie' tot gevolg. Het stond bovendien 'volstrekt afwijzend' tegenover financiering uit de algemene middelen. Van Rooy volstond met een beroep op de PvdA het ontwerp niettemin te aanvaarden indachtig een uitspraak van Drees bij de behandeling van de Kinderbijslagwet in 1939: 'Intussen geven wij ons er praktisch rekenschap van, dat wat wij wensen op het ogenblik bezwaarlijk te bereiken is en wanneer het betere niet is te verkrijgen, dan zijn wij van oordeel, dat wij niet per se het minder goede moeten afwijzen, als daarin praktische voordelen verbonden zijn, die de bezwaren overtreffen.'⁶⁵

De minister boog volgens *de Volkskrant* het hoofd en vroeg om een aalmoes, wetende dat waarschijnlijk bij Oud (VVD) en Beernink (CHU) niet veel te halen was.⁶⁶ Het weinige wisselgeld dat de minister te bieden had - twee andere wensen van ARP, KVP en PvdA werden wel ingewilligd - was onvoldoende

⁶² *Ibidem*, p. 4224.

⁶³ *Ibidem*, p. 4247.

⁶⁴ Volgens *Keesings Historisch Archief* kreeg de KVP niet de garantie dat het compromis, ingediend als wetsvoorstel ter vervanging van het aanhangige, de eindstreep zou halen. Deze conditie had Andriessen (KVP) gesteld voor medewerking van zijn fractie. Vooral de CHU en in mindere mate de VVD wilden zich niet als gehele fractie binden. *Keesings Historisch Archief* 30 (1961) nr. 1566, p. 420.

⁶⁵ *HTK* 1960-1961, p. 4232.

⁶⁶ Geciteerd door Berger in *HTK* 1960-1961, p. 4247.

om de PvdA over de streep te trekken.⁶⁷ De zelfstandigen bleven een breekpunt. Berger haalde enkele amendementen boven tafel, door H. Kikkert (CHU) à titre personnel mede-ondertekend, om de zelfstandigen vanaf het eerste kind toch kinderbijslag te verlenen via een gedeeltelijke bijdrage uit de algemene middelen. Ook De Kort toonde zich door het antwoord van de minister teleurgesteld, maar hij meende toch nog een lichtpuntje te kunnen ontdekken. Van Rooy had verklaard 'thans' niet op de wensen van de kamermeerderheid in te kunnen gaan: 'Men kan dan eisen, zoals de geachte afgevaardigde de heer Berger heeft gedaan, dat het Kabinet thans zal moeten toegeven; men kan echter ook het mes thans laten rusten in de zekerheid van datgene, wat komen moet.' En: 'Ik wil thans al reeds verklaren, dat, wat dan ook het lot zal zijn van de amendementen, ik in ieder geval het goede van dit wetsontwerp nemen zal, mij ervan bewust zijnde, dat, wat er ook gebeure en wat ik ook nu nog moge verhoppen, het betere mij op den duur niet zal ontgaan.'⁶⁸

Het antwoord van de minister in eerste termijn had nog geen drie kwartier geduurd. Hij wekte bepaald geen slagvaardige indruk en het leek alsof hij de materie onvoldoende beheerste. Op de door de kamerleden gebezigde argumenten ging de minister niet of nauwelijks in. Steunend van de ene elleboog op de andere deed hij zijn verhaal. Het antwoord van de minister na de replieken van de kamerleden nam zelfs nog geen tien minuten in beslag, en dat na een uur bedenktijd. De minister wees de kinderbijslag voor de zelfstandigen vanaf het eerste kind opnieuw als 'onaanvaardbaar' van de hand. Het was het laatste optreden van Van Rooy als minister van Sociale Zaken. Enkele dagen later diende hij zijn ontslag in 'wegens redenen van persoonlijke aard, verband houdende met het verloop der besprekingen over het ontwerp algemene kinderbijslagverzekering'.⁶⁹ Het kabinet bleef aan. De beraadslagingen werden voor onbepaalde tijd geschorst.

Minister Veldkamp stelt de portefeuille-kwestie

Van Rooy's opvolger G. Veldkamp was als staatssecretaris van Economische Zaken al nauw betrokken geweest bij de voorbereidingen van de AKW en had tijdens de eerste openbare beraadslagingen ook plaatsgenomen achter de regeringstafel. De nieuwe minister kwam op 28 september met een nota van wijzigingen waarin werd voorgesteld slechts zelfstandigen met een inkomen lager dan f12.000 kinderbijslag te verlenen vanaf het derde kind. Voor zelfstandigen met een inkomen lager dan f3500 per jaar wilde de minister een beperkte kinderbijslag vanaf het eerste kind verlenen. De kosten voor de schatkist werden geraamd op f7 miljoen per jaar. De wijzigingsvoorstellen waren een duidelijke tegemoetkoming aan VVD en CHU om hen alsnog te

⁶⁷ Deze wensen waren: handhaving van de bestaande regeling bij loontrekkenden, dat de werkgevers de premie betaalden en het waardevast maken van de kinderbijslag.

⁶⁸ *HTK 1960-1961*, p. 4251.

⁶⁹ *Keesings Historisch Archief* 30 (1961) nr. 1566, p. 420.

bewegen voor het ontwerp te stemmen. De PvdA toonde zich teleurgesteld dat het 'compromis' alsnog ter tafel was gekomen. Berger meende dat 'uit dit alles eigenlijk één ding heel duidelijk geworden (was), nl. de onjuistheid van het verwijt, dat de socialisten op een kabinetscrisis uit waren in plaats van op een verbetering van het ontwerp-Kinderbijslagwet. Het compromis was immers juist bedoeld als een verzekering tegen zulk een mogelijkheid. En een ieder wist, dat dit compromis bestond. De Regering was in feite niet van plan haar lot aan het wetsontwerp te verbinden. De Algemene Kinderbijslagwet was wel een heel erg belangrijke zaak voor de KVP - een halszaak zelfs -, maar het voortbestaan van het Kabinet was en bleef hoofdzaak.⁷⁰ Berger probeerde nog met een motie 'gelijkgerechtigheid van loontrekkenden en niet-loontrekkenden' te bereiken en dus 'kinderbijslag vanaf het eerste kind voor allen'.⁷¹ De motie had echter geen kans van slagen, zeker niet nadat Veldkamp dreigde zijn portefeuille ter beschikking te stellen indien het wetsontwerp het niet zou halen. De motie werd met 85 tegen 44 (PvdA en PSP) stemmen verworpen. Een amendement-De Kort om de maximum inkomensgrens met f2000 te verhogen behaalde wel een meerderheid (alleen de VVD stemde tegen) evenals een amendement-Kikkert om de inkomensgrens voor kinderbijslag voor de eerste twee kinderen voor de kleine zelfstandigen met f500 op te trekken. Het wetsontwerp werd tenslotte met 84 stemmen voor en 47 tegen (PvdA, PSP, SGP en Aantjes (ARP)) aangenomen in de Tweede Kamer. In de Eerste Kamer was de stemverhouding 39 tegen 19 (PvdA en de AR-leden W.F. de Gaay Fortman en P.Chr. Elfferich).

De wet van 1963 vertoonde overduidelijk de sporen van een compromis en was voor geen enkele partij echt bevredigend. Er bleven afzonderlijke wetten voor loontrekkenden en kleine zelfstandigen. Een eerste aanzet tot gelijkenschakeling van de verschillende groepen was het in oktober 1963 ingediend wetsontwerp dat beoogde om de inkomensgrens van f14.000 te laten vervallen. Per 1 januari 1964 was dit inderdaad het geval en had iedere ingezetene, ongeacht het inkomen en ongeacht de bron van dit inkomen recht op kinderbijslag vanaf het derde kind. Hiermee was de tegemoetkoming aan met name de VVD weer ongedaan gemaakt. In 1972 werd de kinderbijslag voor het eerste kind 'bevroren'. Al in 1963 had W. Drees jr. in *Economisch-Statistische Berichten* een dergelijke maatregel geopperd om zodoende te komen tot een geleidelijke afschaffing van de 'onechte kinderen' in de kinderbijslag, die via de 'tijdelijke maatregel' van 1946 in de wet waren geslopen.⁷² Bij de herstructurering van de kinderbijslag in 1980 kwam men hierop terug. Volgens de memorie van toelichting op het wetsontwerp was al in 1946 begonnen met de ondergraving van het uitgangspunt dat het loon voldoende moest zijn voor een gezin met twee kinderen. Ook meer recente ontwikkelingen deden dit uitgangspunt vervagen. Daarbij werd gewezen op de koppeling van de sociale minima aan het minimumloon. Dit minimumloon was, voor wat het behoefte-aspect betrof, gericht op een gezinssituatie zonder kinderen. Deze opvatting

70 HTK 1961-1962, p. 3269.

71 *Ibidem*, p. 3273.

72 W. Drees, 'Kinderbijslag en Columbus', *ESB* (1963) p. 424-425.

maakte ruimte voor een algemene kinderbijslag vanaf het eerste kind en tevens voor opheffing van de bevrozing van de kinderbijslag voor het eerste kind.⁷³ De aparte regelingen voor loontrekkenden en kleine zelfstandigen werden ingetrokken. De AKW was voortaan een volksverzekering die recht gaf op kinderbijslag vanaf het eerste kind.

De laatste grote wijziging van de AKW kwam in 1988 tot stand. Sinds 1 januari 1989 wordt de kinderbijslag gefinancierd uit de algemene middelen.⁷⁴

Slot

Minister Romme beperkte de Kinderbijslagwet, daartoe ingefluisterd door zijn ambtenaren, om praktische redenen tot de werknemers, hoewel een kindertoelage voor vele zelfstandigen, gelet op hun economische positie, eveneens een welkome aanvulling zou betekenen op het gezinsbudget. Dezelfde praktische problemen waren nog geenszins opgelost toen Romme, als fractieleider van de KVP na de bevrijding bij Drees en later Joekes sterk aandrong op een kinderbijslagregeling voor zelfstandigen. Het kabinet-Drees-Van Schaik kwam uiteindelijk met een tijdelijke noodmaatregel om de ergste nood onder de kleine zelfstandigen te lenigen. De praktische problemen ondervindend het kabinet door financiering uit de algemene middelen, dit tot ongenoegen van Lieftinck, die liever een 'selfsupporting' verzekeringsstelsel zag toegepast. Ondanks het karige karakter van de noodregeling was de KVP zeer in haar sas met de noodmaatregel als begin van de vervulling van een lang gekoesterde wens. De PvdA, bij welke partij de kinderbijslag voor zelfstandigen wat minder hoog op de verlanglijst stond, probeerde toch politieke 'winst' te boeken. Volgens de PvdA had de KVP een snelle oplossing voor de zelfstandigen geblokkeerd door te lang vast te houden aan de verzekeringsgedachte: een zoektocht naar de 'quadratuur van een cirkel'. Toen Romme verklaarde genoegen te nemen met een tijdelijke noodmaatregel wreef Hofstra hem dit fijntjes onder de neus. *Het Vrije Volk* probeerde 'zijn' partij zelfs te profileren als gezinspartij toen de PvdA via slimme berekeningen de financiële ruimte aangaf voor verbeteringen in het wetsontwerp. ARP, CHU en VVD verwachtten meer heil van maatregelen die de economische positie van de zelfstandigen verbeterden.

Al snel bleken de kosten die door het kabinet aanvankelijk waren geraamd op f15 miljoen zwaar overschat, hetgeen de KVP er toe aanzette verdere verbeteringen te bepleiten die, zij het in beperkte mate, ook werden aangebracht. Desalniettemin zijn de kosten van de noodregeling laag gebleven. Tot aan de intrekking van de wet in 1963 bleef het bedrag aan uitkeringen

⁷³ Op aandrang van de Tweede Kamer besloot het kabinet de kinderbijslag voor eerste kinderen tot 1 januari 1982 niet te verhogen. Daarna zouden alle kinderbijslagbedragen de ontwikkeling van de prijsindex volgen. Bij de herstructurering kwam tevens de bestaande kinderaftrek voor zelfstandigen te vervallen.

⁷⁴ Dit alles in het kader van een omvangrijk pakket van lastenverlichting en lastenverschuiving (Nota Financieel-Sociaal-Economisch Beleid 1988-1990).

beperkt tot f6 miljoen.⁷⁵ Voor zover Romme met zijn sterke pleidooi voor deze Noodwet electoraal gewin voor ogen had, moet hij teleurgesteld zijn geweest over de geringe aanspraak die de zelfstandigen op de regeling hebben gemaakt. Blijkbaar stond een kinderbijslagregeling bij de zelfstandigen minder hoog op de verlanglijst dan de verschillende berekeningen deden vermoeden, en kregen de ARP en de VVD toch gelijk in hun scepsis over deze regeling van 'armenzorg'.

Lieftinck, toch overtuigd voorstander van een verzekeringsstelsel, zag, om de opportunistische reden dat de kosten bleken mee te vallen, liever dat de Noodwet werd geprolongeerd dan dat het voorstel-Joekes werd ingevoerd. Voor de minister van Financiën stond voor alles de positie van de schatkist centraal. Het voorstel-Joekes vond geen genade bij de SER, omdat ook in 1954 de meningen nog mijlenver uit elkaar lagen. Het rapport-Van der Grinten had dit een jaar eerder ook al aangetoond. Bij de discussie over het in 1957 ingediende wetsontwerp vormde de wisseling van de regeringsmacht (de breuk van de rooms-rode coalitie) een verder verstorende factor. Het lukte een kamermeerderheid niet ook voor de zelfstandigen kinderbijslag vanaf het eerste kind te verkrijgen. Naast de weigering van het kabinet-De Quay deze wens in te willigen speelde de positie van de PvdA-fractie een beslissende rol. Uit vrees dat de PvdA op politieke gronden tegen het voorstel zou stemmen, zochten regeringsgezinde fracties en kabinet naar een compromis. Dit compromis zweefde boven de Kamer en maakte de PvdA vleugellam. Dreigen tegen te stemmen hield zeer waarschijnlijk aanvaarding van een 'slechter' compromis in, toegeven dat men vóór zou stemmen gaf het kabinet een sterkere positie waarin het geen toezeggingen aan de PvdA hoefde te doen. De PvdA deed geen duidelijke uitspraak en dreef daarmee het kabinet in de armen van de VVD en de CHU.

De uiteindelijke wet bevredigde geen enkele politieke partij en bood voor de kwestie van de zelfstandigen geen echte oplossing. Pas in 1980 ontstond één uniforme regeling, zonder uitzonderingen en zonder verschillen tussen loontrekkenden en niet-loontrekkenden. Door iedereen recht op kinderbijslag te verlenen vanaf het eerste kind nam men definitief afscheid van het beginsel, in 1939 vastgelegd maar sinds 1946 ondergraven, dat het loon voldoende moest zijn voor een gemiddeld gezin met twee kinderen.

⁷⁵ Zie T. Braakman, M.P.C.M. van Schendelen en R.Ph. Schotten, *Sociale zekerheid in Nederland* (Utrecht en Antwerpen 1984) p. 145.