

een sociologisch relevant fenomeen. Nog vager is de verklaring voor de merkwaardige 'terugval' van Hins tot progressief-burgerlijke posities. Mayné wijst op de in kracht groeiende anti-godsdienstige opvattingen van Hins die vooral bij de radicalen floreren (206-207) en op diens isolement van de socialistische beweging wanneer hij zich als leraar buiten de politiek moet houden (207-209). Toch blijft de lezer met de vraag zitten hoe het mogelijk is dat een diepgewortelde overtuiging zo gemakkelijk ontkracht blijkt, met de parallelle vraag naar zowel het meer generale als het persoonlijk-psychologische karakter van dit verburgerlijgingsproces.

Mayné heeft, concluderend, een fraai boek geschreven dat onze kennis van de disputen binnen en de activiteiten van de Eerste Internationale substantieel heeft vergroot. Op het meer interpretatieve en generaliserende vlak schiet de studie enigermate tekort, al moet ook opgemerkt worden dat de veronderstellingen en suggesties die door de auteur geuit worden verder onderzoek stellig zullen stimuleren.

Henny Buiting

R. H. van der Voort, *Overheidsbeleid en overheidsfinanciën in Nederland 1850-1913* (Dissertatie Vrije universiteit Amsterdam 1994, Reconstructie nationale rekeningen; Amsterdam: NEHA, 1994, 289 blz., f62,50, ISBN 90 71617 85 8).

Het historisch onderzoek naar de overheidsfinanciën, zowel nationaal als in een internationaal perspectief, heeft altijd al te lijden gehad onder de enorme hoeveelheid en heterogeniteit van het bronnenmateriaal. Gelukkig komen er steeds meer studies ter beschikking die voor langere historische perioden de nationale publieke financiën inpassen in een eenvormig en dus internationaal vergelijkbaar methodologisch raamwerk. De studie van R. H. van der Voort is er één van. Dit doctoraal proefschrift bespreekt voor de periode 1850-1913 de inkomsten en uitgaven gerealiseerd door de Nederlandse rijksoverheid, de provincies en de gemeenten. Behalve om een cijfermatige reconstructie is het de auteur ook te doen om een inhoudelijke analyse van het achterliggende overheidsbeleid. Daarbij staat de vraag centraal of de Nederlandse overheid in de bewuste periode een passief dan wel een actief beleid voerde.

In een eerste deel wordt nagegaan of en in welke mate de Nederlandse overheid groeide. Het aandeel van de totale overheidsinkomsten en -uitgaven in het nationaal produkt bleef tussen 1850 en 1913 vrij stabiel (10-15%). Het overheidsprodukt, berekend volgens de nationale rekeningen-methodologie, daalde zelfs van 5,5% van het nationaal produkt in 1850 tot 5% in 1910. Achter deze relatieve stagnatie ging echter een belangrijke absolute groei schuil. In de jaren 1860-1877 en opnieuw tussen 1896 en 1912 groeiden de overheidsinkomsten en -uitgaven jaarlijks met 1 tot bijna 3%. Dat desondanks het aandeel van de overheid in het nationaal produkt niet toenam, was het gevolg van de ongeveer even sterke groei van de Nederlandse economie.

Na dit globale overzicht passeren drie cruciale beleidsdomeinen de revue: het onderwijs, het sociaal beleid en de infrastructuurpolitiek. De onderwijsuitgaven van de overheid stegen tussen 1850 en 1913 aanzienlijk sneller dan het nationaal produkt. Deze uitgavenstijging weerspiegelde op de eerste plaats het streven naar kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Het onderwijsbeleid was, gezien de voortdurend stijgende participatiegraad, een succes. De onderwijsuitgaven groeiden in deze periode uit tot één van de voornaamste uitgavenposten van de overheid. Op het vlak van de welvaartsverdeling trad de overheid veel terughoudender op. De fiscale politiek diende in eerste instantie de economische belangen, sociale bekommernissen waren hooguit secundair. De inspanningen inzake armenzorg werden beheerst door het streven naar

kostenbeheersing, vanuit de redenering dat een vrije bijstand de armoede enkel zou aanmoedigen. Dit kon overigens niet beletten dat de overheidsuitgaven ook op dit beleidsvlak stegen, zij het veel minder snel dan de onderwijsuitgaven. De terughoudendheid van de overheid op het vlak van de sociale verzekeringen was zo mogelijk nog groter. Voor de eerste wereldoorlog werd in Nederland op dit terrein weinig bereikt. De infrastructuurpolitiek van de Nederlandse overheid, tenslotte, ging tijdens de tweede helft van de negentiende eeuw gebukt onder een zekere tweeslachtigheid. De rijksoverheid schrok er voor terug dure investeringsprojecten aan te vatten, terwijl ook het privé-initiatief niet echt werd aangemoedigd. De investeringsboom van de jaren 1860-1870 zwakte na 1885 opnieuw af. In feite liet de Nederlandse rijksoverheid zich enkel bewegen tot belangrijke infrastructuuruitgaven wanneer het algemeen economisch belang ervan onomstotelijk vast stond, en het onmogelijk bleek de uitgaven af te wentelen op derden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat vanaf het einde van de negentiende eeuw de gemeentelijke investeringsuitgaven die van de rijksoverheid overvleugelden.

De gegevens verzameld en bewerkt door Van der Voort tonen aan dat de Nederlandse overheid tussen 1850 en 1913 in verhouding tot het nationaal produkt nauwelijks groeide. Wel deed zich een belangrijke absolute groei voor. Van een passieve overheid was dus geen sprake. Het onderwijsbeleid illustreert dit het duidelijkst. Het is opvallend dat de groei van de overheidsuitgaven in deze periode vooral terug te voeren is tot een groei van de gemeenteuitgaven. Het aandeel van de gemeenten in de totale overheidsfinanciën nam voortdurend toe. Het lijkt erop dat de gemeenten de eerste schok hebben opgevangen van de door de industriële revolutie op gang gebrachte modernisering. Bij de verklaring van de overheidsgroei tijdens de tweede helft van de negentiende eeuw hecht Van der Voort het meeste belang aan de moderniseringstheorie, de toenemende maatschappelijke interdependentie en het streven naar staatkundige eenheid, zoals verwoord in de theorieën van Flora, Rokkan en De Swaan. Het streven naar staatkundige eenheid bleek voor de Nederlandse liberalen belangrijker dan hun streven naar staatsonthouding.

R. H. van der Voort is er goed in geslaagd een historisch-kwantitatieve studie rond een complexe materie in een overzichtelijk en erg toegankelijk boek te gieten. Methodologische beschouwingen en cijferreeksen werden waar mogelijk naar de bijlagen verwezen. De voornaamste onderzoeksresultaten worden door middel van de talrijke grafieken aanschouwelijk gemaakt. De bronnenkritiek is gedegen.

Het werk kadert in een ruimer project tot reconstructie van de Nederlandse nationale rekeningen, en dat heeft zijn gevolgen. Binnen dit project werd gekozen voor de produktiebenadering, waarin de bruto toegevoegde waarde gerealiseerd door de verschillende productie-eenheden (overheid, bedrijven, gezinnen) wordt samengeteld. Concreet betekent dit dat voor de reconstructie van het overheidsaandeel in het nationaal produkt enkel de bezoldigingen van het overheidspersoneel in rekening worden gebracht. Het overheidsprodukt, berekend volgens de nationale rekeningen-methodologie, geeft dus een eerder beperkt beeld van de totale overheidsomvang. De bestedingsbenadering, waarin de besteding van het nationaal produkt door de verschillende sectoren van de nationale economie wordt berekend, is in dit opzicht vollediger. In de bestedingsbenadering wordt immers de overheidsconsumptie gereconstrueerd, waarbij niet enkel de bezoldigingen worden geteld, maar ook de lopende aankopen van goederen en diensten (bijvoorbeeld de kantoorkosten) en de toegerekende kosten van de overheid (de toegerekende huurgelden en afschrijvingen). Hoewel de loonmassa het gros van de overheidsbestedingen uitmaakt, lijkt de bestedingsbenadering ons meer aangewezen om een volledig zicht te krijgen op de 'kost van het overheidsapparaat'. Een tweede punt van kritiek betreft de reconstructie van de investeringsuitgaven van de lagere overheden. De gebrekkige basisgege-

vens kunnen slechts door middel van geschatte percentages en interpolaties tot een onafgebroken cijferreeks worden uitgebreid. Een dergelijke reconstructie houdt echter aanzienlijke risico's in. Juist de overheidsinvesteringen worden immers gekenmerkt door een erg grillig verloop, zodat het totale bedrag ervan van jaar op jaar sterk kan verschillen. Van der Voort stapt iets te licht over dit bezwaar heen.

Wat de interpretatie van het Nederlandse overheidsbeleid tussen 1850 en 1913 betreft, blijven nog een aantal vragen onbeantwoord. Zo bijvoorbeeld zoekt Van der Voort de oorzaak voor de laattijdige sociale wetgeving in Nederland in het laattijdig op gang komen van de industrialisatie en de zwakte van de vakbeweging. Deze hebben zeker een belangrijke rol gespeeld. Toch valt het op dat de chronologie van de sociale wetgeving in België, de 'eerste industriële natie op het Continent', nauwelijks afwijkt van die in Nederland. Deze vaststelling suggereert dat ook mechanismen van politieke besluitvorming en van machtsmonopolisering in de analyse moeten worden betrokken. In diezelfde optiek is het alleszins contradictorisch dat Van der Voort stelt dat er grote politieke eensgezindheid bestond over de noodzaak van ingrijpende hervormingen — ook op sociaal vlak — terwijl er op dat terrein blijkbaar weinig gebeurde.

De ontwikkeling van de Nederlandse overheid tijdens de tweede helft van de negentiende eeuw, met haar toenemende engagement inzake onderwijs, sociaal beleid en infrastructuurwerken, toont eens te meer aan dat zich in verschillende westerse landen erg gelijklopende ontwikkelingen voordeden. Dat dit gebeurde onder soms sterk verschillende politieke regimes mag niet tot de overhaaste conclusie leiden dat politieke en ideologische tegenstellingen van weinig belang waren. Zij waren immers bepalend voor de manier waarop de overheid haar nieuwe verantwoordelijkheden concreet invulde. De studie en analyse van de overheidsfinanciën kunnen ons inzicht hierin alleen maar vergroten.

Piet Clement

M. Leblon, *Le personnel enseignant des jardins d'enfants de la ville de Bruxelles (1878-1914). Étude d'une catégorie socio-professionnelle* (Collection histoire in 8° LXXXVIII; Brussel: Crédit Communal, 1994, 266 blz., Bf950,-, ISBN 2 87193 184 4).

Waarover dit boek handelt, geeft de titel goed aan: de stad Brussel, niet de randgemeenten, en het personeel van de gemeentelijke kindertuinen, niet de dagelijkse praktijk in die instellingen (die ook nog wel bewaarscholen werden genoemd). Dat personeel bestond tijdens de bestudeerde periode uitsluitend uit vrouwen, 340 in getal.

Na een kort inleidend overzicht van de ontwikkeling van het voorschoolse onderwijs in België en te Brussel vóór 1878, volgen vier hoofdstukken die een aantal aspecten van de betrokken personeelsgroep belichten. Allereerst de rekrutering en opleiding van de kleuterleidsters: de basis- en de voortgezette opleiding, deze laatste in de vorm van pedagogische conferenties. Terwijl een diploma wettelijk nog niet verplicht was, rekruteerde de stad Brussel haar personeel hoofdzakelijk uit de afgestudeerden van de lagere kweekschool, met andere woorden uit gediplomeerden voor het lager onderwijs. Volgens de schrijfster viel dat niet al te gelukkig uit: de betrokkenen waren onvoldoende voorbereid om goed met kleine kinderen te kunnen omgaan. Resultaat: een frequente overstap van het kleuter- naar het lager onderwijs, te Brussel zelf of in de randgemeenten. Pas in 1913 bracht de stad een eigen fröbelkweekschool op de been. Onder de voorwaarden tot benoeming was het bezit van een diploma, uitgereikt door de lagere kweekschool, dus de belangrijkste vereiste. Dat blijkt uit het tweede hoofdstuk, dat ook de