

VAN GUNST NAAR RECHT : FASEN IN DE OVERGANG VAN DE MIDDELEEUWSE NAAR DE HEDENDAAGSE WELZIJNSZORG

Thérèse JACOBS – februari 1984

I. INLEIDING

1. Waarom de welzijnszorg historisch onderzoeken ?

De sociale welzijnszorg - voor Vlaanderen te omschrijven als het beleidsdomein van het Vlaams Ministerie voor gezin en welzijnszorg - is geen typisch fenomeen van de naoorlogse periode.

Er is haast bij om deze vaststelling aan het papier toe te vertrouwen, want de historische continuïteit ligt minder en minder uitgedrukt in onmiddellijk opvallende morfologische gegevens zoals gebouwen en personeel. In vele gemeenten en steden krijgen de oude gasthuizen, gerestaureerd, een nieuwe bestemming : ze worden een museum of een cultuurhuis. Bovendien wordt de moderne vorm van welzijnszorg, nl. deze uitgeoefend als een beroep en direct of indirect gefinancierd door de overheid zo overheersend, dat men haast vergeet dat het ooit anders is geweest.

De sociale welzijnszorg was een fenomeen van alle tijden, de vormgeving ervan is wel voortdurend veranderd. Sociologisch uitgedrukt : in de sociale welzijnszorg wordt een sociale functie gerealiseerd die in haar concrete uitdrukking verandert met de aard, met het type van die samenleving.

Welke functie ?

De welzijnszorg is te begrijpen als het antwoord van de collectiviteit op noodsituaties van individuen.

Die noodsituatie kan, Luhmann (1) volgend, omschreven worden als een situatie waarin zich een breuk manifesteert tussen iemands noden en zijn capaciteiten. Ten aanzien van dergelijke noodsituaties treedt de gemeenschap, de groep waartoe men behoort, in actie: ze ontwikkelt daartoe procedures van handelen, manieren van doen die als gedragspatronen tot het sociale patrimonium behoren.

Ze overstijgen de concrete actoren, ze zijn instituten, sociale feiten. Deze instituten hebben een direct zichtbare, concrete functie : het lenigen van de nood in individuele gevallen, maar ze vervullen tegelijkertijd een meer latente functie. Ze realiseren groepsintegratie. Ze maken het voor iemand lovend om te behoren tot een groep : de groep biedt hem een onderkomen, een ondersteuning in geval hij deze zelf niet meer kan opbrengen.

Deze instituten houden daarmee ook de groepsleden bij elkaar : het rekenen op de bijstand van de gemeenschap, roept de bereidheid op om compromissen af te sluiten omwille van de gemeenschap. Individuen en kleinere groepen worden aan de grotere gemeenschap gebonden. Bovendien drukken deze instituten telkens weer de verbondenheid symbolisch uit : in de welzijnszorg wordt het feit van de gemeenschap gesymboliseerd.

De welzijnszorg is, samenvattend, een zaak van de collectiviteit en een uitdrukking van het collectieve.

Dergelijke functieomschrijving maakt al onmiddellijk duidelijk waarom de welzijnszorg in haar concrete vormgeving uitermate schatplichtig is aan de samenleving waarin zij functioneert. In de eerste plaats is de noodsituatie zelf een veranderlijke, een variabel gegeven.

Neem het voorbeeld van de bejaarden. Deze groep komt als groep niet in een noodsituatie terecht in een agrarische samenleving, waar ze opgenomen zijn in een uitgebreid familiaal netwerk. Ook niet in een postindustriële samenleving, zeg maar een verzorgingsstaat, waar een veralgemeend pensioenstelsel en/of systemen van gewaarborgd inkomen werd

uitgebouwd. Tenminste voor zover deze moderne samenleving enkel bedacht is op materiële verzorging. Wanneer 'een menswaardig leven' als norm wordt voorgesteld worden bijvoorbeeld vereenzamingsproblemen zichtbaar. Het variabele karakter van de noodsituaties heeft dus zowel te maken met de sociaal-economische infrastructuur en geplogenheden als met de in de samenleving gehanteerde criteria van een behoorlijk levenspeil.

En in de tweede plaats is de aard van het collectieve antwoord niet autonoom tegenover de rationaliteit, de vanzelfsprekendheden die de oplossing van andere maatschappelijke problemen stuurt. Hoewel de sociologie rekening houdt met de gelaagdheid van een samenleving (2) en dus met het in mindere of meerdere mate doordringen zijn van de diverse lagen door éénzelfde rationaliteit, werkt ze met de idee van een 'basisrationaliteit'.

En, om nog een sociologische klassieker op te roepen : het is Dürkheim die wees op het grote belang van de bevolkingsdichtheid in het doorzetten van de ene basisrationaliteit ten koste van de andere. Een grotere densiteit brengt een andere arbeidsverdeling en andere integratiemechanismen op gang. Toegepast op de welzijnszorg : in een situatie van geringe densiteit kan de welzijnszorg vertrekken van een persoonlijke bekendheid met een noodsituatie; in een situatie van grotere densiteit moeten er speciale organisaties opereren die problemen onderkennen en behandelen.

2. Waarom een onderzoek vanaf de Middeleeuwen?

In een sociologisch-bedreven historiek van de welzijnszorg wordt gezocht naar zo een verschuiving in basisrationaliteit. Uiteraard kan daarvoor aangesloten worden bij klassieke sociologische interpretaties van de geschiedenis. Maar dit is minder eenvoudig dan op het eerste gezicht wel lijkt. Waar zit het scharnierpunt ? Is de samenleving een fundamenteel andere koers beginnen varen vanaf 1968, zoals de hedendaagse dertigers wellicht zullen aanvoeren of vanaf 1945, zoals de generatie van de vijftigers en zestigers waarschijnlijk denkt? Maar sociologen rekenen traditioneel ook met de 19^o eeuw als scharnierpunt, met name met de veranderingen ingebracht door het complex van industrialisering en urbanisatie.

Anderen zullen dan weer het samenlevingsdoorschuddende karakter van de 18^o eeuwse Franse filosofie en haar uitloper in de Franse revolutie als hét breekpunt voor de westerse samenleving naar voor schuiven.

En, tenslotte, niet een van de minste sociologen, Max Weber, duidde de 16^o eeuw aan als cruciaal tijdsgewricht. Dit is inderdaad een eeuw van baanbrekende veranderingen. De eeuw waarin een hervorming in het religieuze denken wortel schoot, waardoor het positief-wetenschappelijk onderzoek de teugel kon afwerpen en waardoor het winstprincipe op een moreel niet-beladen wijze het gedrag van de ondernemers kon richten. Het was ook de eeuw waarin er nieuwe politieke structuren, nl. meer gecentraliseerde, in praktijk werden gezet.

In deze studie van de historiek van de welzijnszorg gaan we terug tot déze aflossing van de wacht : van de middeleeuwse naar de moderne orde. Dit is niet zomaar een tribuut aan Weber, het is een keuze die geïnspireerd is op de feiten.

Immers, met de hervormingen van de middeleeuwse welzijnszorg in het begin van de 16^o eeuw werden onmiskenbaar de grondvesten opgetrokken voor het hedendaagse welzijnsgebouw. De onderzoeksvraag is of deze hervormingen uitdrukking zijn van een nieuwe basisrationaliteit. De verschuiving in basisrationaliteit over acht eeuwen (3) welzijnszorg kan sloganmatig uitgedrukt worden als : "van gunst naar recht" (4). In welke mate werd er 'recht' gerealiseerd in de 16^o eeuw?

3. Opnieuw : waarom een historiek ?

Sociologen bestuderen het verleden enkel omwille van het beter verstaan van actuele problemen. In het veld van de welzijnszorg treden er veranderingen op die de vraag doen oproepen of er een stap teruggezet wordt. Velen zeggen dat er opnieuw 'gunst' wordt ingevoerd in de welzijnszorg; anderen zeggen dat de overorganisatie en bureaucrativering van het recht leidt tot nieuwe vormen van gunst.

De concepten moeten duidelijk gesteld worden. Dit is noodzakelijk voor het juist inschatten van de hedendaagse wijzigingen, voor het correct plaatsen van de huidige ontwikkelingen tegenover de acht voorbije eeuwen van welzijnszorg.

II. FASEN IN DE HISTORIEK VAN DE WELZIJSZORG

1. De welzijnszorg is een 'gunst' (5)

Het collectief optreden ten aanzien van noodsituaties kan worden georganiseerd als een "gunst" of als een "recht".

Een gunst wordt verleend door de gevers, een recht wordt geclaimd door de krijgers. De gunstzorg vindt haar finaliteit in de hulpverlener; de recht-zorg de hare in de hulpvrager. In de middeleeuwse steden werd de welzijnszorg als een "gunst" georganiseerd. Welke instituten waren er in concreto uitgebouwd ?

Ik som de voornaamste op.

Er waren vooreerst 'residentiële voorzieningen' : de gasthuizen.

Dit waren gebouwen die hoofdzakelijk bewoond werden door de 'sociale gevallen*' van deze tijd. Reizigers, bejaarden, weduwen en wezen, gehandicapten, zieken. Daarbij werd er ternauwernood onderscheid gemaakt naargelang van de reden van de noodsituatie. Enkel werden de 'melaatsen' (mensen met allerlei huidziekten) vanaf het begin meer apart gehouden. De gasten werden verzorgd voor kortere of langere termijn; sommigen betaalden, anderen niet; het onderscheid tussen de verzorgden en verzorgers was soms moeilijk te maken: een amalgaam. Sommige van deze gebouwen waren erg oud: het idee van het gasthuis stamt uit het Byzantijnse rijk (Xenodocheia).

Andere gasthuizen werden nieuw gesticht, meestal was dit bij testament, als schenking van een poorter.

Naast deze gasthuizen functioneerden er 'Tafels van de H. Geest' : in de moderne taal zou dit een ambulante voorziening heten, een voorziening van onderstand in natura en speciën ten aanzien van de armen van de eigen parochie of wijk. De uitgedeelde goederen stamden uit schenkingen, giften die ofwel spontaan ofwel via omhalingen werden bijeengebracht.

Een specifieke vorm daarvan was de "fundatie": een jaarlijkse uitdeling bv. van voedingswaren of kledingstukken die bij testament werd vastgelegd. Daarnaast was er ook de interpersoonlijke hulp, vooral in de vorm van aalmoezen uitgereikt op openbare plaatsen of in de portalen van de gasthuizen, kloosters en abdijen.

Voor elk van deze collectieve tussenkomsten ten aanzien van noodsituaties is het 'geven', de overdracht van geld of goederen zowel als de verzorging in de eerste plaats een religieuze aangelegenheid. De liefdadigheid ten aanzien van de arme is geen aardse aangelegenheid, het is een gebaar van verstandhouding met God. Het is niet verwonderlijk dat de religieuze plicht om te geven de vroege middeleeuwer vooral te binnen schiet op zijn sterfbed: door dit gedrag maakt hij een en ander in orde voor het andere leven.

Het geven is dus in principe niet betrokken op de behoeften van de noodlijdenden, alleszins niet op de rationele manier van 'probleem' naar 'oplossing'. Wat niet zeggen wil dat in het feitelijk functioneren van deze caritatieve welzijnszorg de noodlijdenden in de kou bleven staan. Beide partijen kenden de geefcultuur en haar voorwaarden : de arme, de bedelaar

beseftte zeer goed dat hij door zijn levensstaat op een onmiddellijke wijze het geweten van de welgestelde plaagde; hij wist ook dat door zijn krijgen de geveer aan sociale status won.

In haar oudste vorm is deze welzijnszorg een kerkelijke aangelegenheid : de kerk zag zich zelf als "de beheerders van de armengoederen". Reeds zeer vroeg in de geschiedenis (vooral vanaf de 13^o eeuw) werd er een proces van verburgerlijking in gang gezet waarbij de beheerders van de armengoederen notabele poorters werden. Het is met deze verburgerlijking dat de, nog uit de Romeinse tijd stammende, 'matricula' (armenlijsten) werden omgevormd tot de H. Geest-tafels. Het burgerlijk beheer bracht enige zakelijkheid in de wijze waarop de gelden en goederen werden uitgedeeld. Een zakelijkheid waarbij steeds meer, en zeker vanaf de 15^o eeuw de armen zelf in het vizier kwamen: de gelden en goederen mochten niet verkwist worden aan profiteurs, schijnarmen, ze moesten terecht komen bij de 'echte' noodlijdenden. Daarbij mogen we niet uit het oog verliezen dat tot dan toe tot deze categorie ook degenen gerekend werden die in de armoede hun levensweg zagen.

Ook de gasthuizen kwamen steeds meer onder burgerlijk beheer te staan. Gevolg daarvan was een begin van functionele specialisatie, die evenwel slechts amper te maken had met de aard van de doelgroep (gehandicapten, weduwen, wezen bv.) maar wel met de beroepsgroep of fraterniteit waarvoor het gasthuis werd gesticht.

2. De hervormingen van de 16^o eeuw en hun nasleep

2.1. De hervormingen van de 16^o eeuw (6)

Het burgerlijk beheer van de armengoederen ontwikkelde zich steeds meer in de richting van de rationalisering van de uitgaven. Vanaf het midden van de 15^o eeuw werden er formules bedacht om een onderscheid tussen 'echte', d.w.z. legitieme en 'valse', d.w.z. illegitieme armen of bedelaars, hard te maken. Er werd bijv. gewerkt met een insigne-systeem : aan de armen met dit, door de H. Geestmeester uitgereikt, insigne was het toegelaten om te bedelen. De anderen konden, op heterdaad betrapt, verbanning, brandmerking en later foltering en de dood vrezten. De inefficiëntie van deze formules blijkt duidelijk uit het steeds strenger worden van de straffen.

Vanaf het begin van de 16^o eeuw werden er plannen - heuse procesplannen - opgesteld om een eind te stellen aan de bedelarij. Het bekende plan van L. Vives, bijvoorbeeld, uitgedrukt in het boek 'De subventione pauperum' (1526).

Hij stelt voor dat de verschillende organisaties van welzijnszorg afspraken maken, en dan bedoelt hij duidelijk enkel de burgerlijke initiatieven. Deze afspraken moeten ertoe leiden dat alle noodlijdenden geholpen worden, en niet alleen degenen die het meest actief zijn in het zoeken van aalmoezen.

Hij wil het principe van de vrijwillige schenking van de burgers voor de armen behouden, hij meent dat met een efficiëntere organisatie van de uitdeling de vrije, spontane giften toereikend zijn. Voorts moet ervoor gezorgd worden dat de werkwillige bedelaars inderdaad werk vinden : de stad moet voor werk zorgen.

Tenslotte moeten er volgens hem vakscholen opgericht worden waarin de kinderen van de bedelaars een stiel aanleren : is dit niet denken in termen van het doorbreken van de 'generatiearmoede' ?

Dit plan werd niet in praktijk omgezet : de feitelijke hervormingen gingen tegelijk een stap verder en een stap terug. In onze contreien was het type-voorbeeld de hervorming in de stad Leper (1525).

De eerste stap in het procesplan was het centraliseren van de burgerlijke en kerkelijke liefdadigheidsorganisaties - en hun goederen natuurlijk - in een "Gemeyne Beurs". De uitgaven van deze beurs werd geadmistriseerd door 4 prefecten. Dezen stelden

'onderzoekers' - wij zouden zeggen maatschappelijk werkers - aan die een wekelijks bezoek moesten brengen aan de ondersteunde armen.

Zij moesten een rapport opmaken over de huishoudelijke situatie, de redenen van de noodsituaties, de veranderingen in de situatie en niet in het minst de werkwillegheid en andere 'morele' componenten van de betrokkenen.

Op basis van dit rapport werd een oordeel geveld over de bijstand die op een 'zitdag' kon afgehaald worden. Niet iedereen werd in dit systeem opgenomen : enkel degenen die langer dan 3 jaar in de stad verbleven. Van tewerkstelling door de stad is er geen sprake. En nochtans meende men met dit systeem een voldoende basis te hebben gecreëerd om het bedelen overbodig te maken. Zowel t.a.v. het bedelen als t.a.v. het aalmoezen uitreiken werd alleszins met strafrechterlijke vervolging gedreigd.

Geen van al deze plannen heeft het lang uitgehouden. Karel V stelde de leperse hervorming weliswaar verplicht in 1531, maar Filips II gaf reeds in 1556 een beperkte bedelarij opnieuw vrij. Maar er waren nieuwe structuren gecreëerd die de restauratie overleefden.

De centrale beurs was zo'n structuur. Deze centralisatie van de goederen is nooit een absolute realiteit geweest, met name vooral de gilden maakten bezwaar : eigenlijk werd het onderscheid tussen het openbaar en het particulier initiatief in deze tijd voorgeprogrammeerd. Maar de belangrijkste structurele nieuwigheid was toch het onderscheid tussen de legitieme en illegitieme bedelaars waardoor dé prikkel werd gegeven voor het ontstaan van twee armoedebestrijdingscircuits: het circuit van de bijstand en het circuit van de criminalisering.

Deze vernieuwing was voor deze tijd werkelijk zeer fundamenteel; in het welzijnszorgdenken werd een oorzaakdenken ingebracht. De oorzaak van de armoede was richtsnoer voor de beoordeling van de hulpvraag.

Duidt deze nieuwigheid op een inbreng van een rechtsmoment in de organisatie van de welzijnszorg ?

Het fundamenteel uitdagende karakter van deze nieuwigheid is moeilijk te onderschatten. Per slot van rekening werd het leperse plan voorgelegd aan de theologische faculteit (Parijs) om uit te maken of het toch niet ketters was. Met de splitsing van de bedelaars in 'goeden' en 'slechten' werd immers een basisprincipe van de gunstmatig georganiseerde welzijnszorg ondergraven, dat men terecht aanvoelde dat de hele samenlevingsorde op het spel stond. Het gaat namelijk over het basisprincipe dat het geven in principe niets te maken moet hebben met efficiëntie en effectiviteit van de armoedebestrijding.

Het geven is van een andere orde. Elke arme roept volgens het gunstdenken de bereidheid op om religieus te handelen, te geven. Het weigeren van een aalmoes kan toch niet christelijk zijn? Maar het werd christelijk, zowel in de katholieke als in de protestantse landen. De seculariseerders hebben het pleit gewonnen. De welzijnszorg werd een zaak van aardse orde, meer speciaal een zaak van publieke orde.

De bedelarij werd een sociaal probleem waarvoor een oplossing moest bedacht worden. Het gunstdenken lijkt ver weg, maar is dit een rechtsdenken ?

Op het eerste gezicht verkrijgen de 'echte' armen een grotere rechtszekerheid.

In het beoordelingsproces werden er immers criteria gehanteerd waarop onderstand werd verleend. Deze criteria berustten weliswaar niet op rechtsregels, maar impliciet was er toch een mogelijkheid tot argumentatie opgesteld waardoor een, weliswaar beperkt, 'recht' op bijstand kon bepleit worden. In zekere zin was erbij het verdelen van de zorg, geen willekeur meer mogelijk. Maar deze rechtszekerheid wordt begrensd door de zwaarte van de beurs : als er geen middelen in kas zijn, kan er ook niet uitgedeeld worden. Dit brengt ons op de gedachte dat er minstens twee voorwaarden moeten vervuld zijn, alvorens van " een* recht kan sprake zijn.

De eerste voorwaarde is de afwezigheid van enige willekeur in de output van het zorgsysteem : dit is de verlegging van de finaliteit van de hulpgever naar de hulpvrager. Er is een tweede voorwaarde die te maken heeft met de input van middelen in het systeem: er moet een waarborg zijn dat deze gelijke tred houdt met de uitgaven. Daarom wordt m.i. met de 16^e eeuwse hervorming van de sociale welzijnszorg geen verschuiving in de basisrationaliteit van de hulpverlening gerealiseerd, maar enkel een modernisering van het gunstdenken.

Door deze modernisering wordt het gunstdenken gehandhaafd. Deze modernisering was noodzakelijk, gegeven de enorme veranderingen in het sociaal-economisch leven die de late middeleeuwen te verwerken kreeg. Onmiskenbaar draagt deze modernisering een karakter van disciplineren (een repressieve vorm van sociale controle), het onder controle brengen van ruimere bevolkingsgroepen door een elite die daardoor haar opvatting over de meest geschikte (niet noodzakelijk maar in de feiten vaak haar belangen dienende) samenlevingsorde doordrukt. Maar dit mag niet simpel gezien worden.

De hervorming kwam in sommige steden tot stand in een periode van hoogconjunctuur : er waren arbeidskrachten nodig en in de bedelaars werd gemakkelijk een reserve-arbeidsleger gezien. Vooral de 'ondernemers' hadden belang bij een veralgemening van het burgerlijke arbeidsethos. Maar in andere steden kwam de roep tot hervorming in een periode van laagconjunctuur. Door de nijverheid afgestoten arbeidskrachten namen het rolmodel van de 'heilige arme' aan, maar ze waren eigenlijk verdoken werkzoekenden. De aangroei van deze bedelaars, zwerfend van de ene naar de andere stad, was bedreigend.

Ze waren vreemden, uitvallers en als zodanig een onordelijk, storend element in de samenleving. De 'gewone' poorter, de gildebroeder en gestabiliseerde vakman had er dus ook belang bij dat er orde op zaken werd gesteld.

Maar naast een karakter van sociale controle draagt deze modernisering ook een karakter van verdergaande bemiddeling. Tussen de geveer en de krijger worden er bemiddelende structuren gecreëerd en verder uitgebouwd. Dit heeft te maken met de grotere sociale afstand tussen de welstellenden en de armen : met een toenemende sociale ongelijkheid én met een toenemende onbekendheid met de levenssituatie van de andere groep. Deze differentiatie heeft ook te maken met de inbreng van het probleemoplossende denken, waardoor meer specifieke organisaties (scholen, aparte tehuizen voor wezen, gehandicapten, bejaarden enz.) het licht zien. (7).

2.2. De nasleep

Het vraagstuk van de bedelarij bleef het sociale probleem bij uitstek in al de eeuwen die de hervormingen volgden, tot in de 19^e eeuw toe. De hervormingsplannen hielden als globaal concept niet lang stand : de oude situatie werd gerestaureerd maar een deel van de nieuwe structuren werd behouden en verder ontwikkeld. Zo werd de behandeling van de gecriminaliseerde bedelaars, de zogenaamde werkonwilligen, meer aangepast aan de noden van de tijd.

Verbannings- en brandmerkingsmaatregelen werden vervangen door, als afschrikking bedoelde, opsluitingen in 'tuchthuizen' of dwangbuizen (17^e eeuw).

Een verdere centralisering van de politieke macht maakte deze initiatieven tot een zaak van de centrale overheid, niet meer van de steden, enzovoort. Eenmaal (8) werd gepoogd om de slinger helemaal in de andere richting te laten doorslaan : de residentiële voorzieningen voor de illegale landlopers werden ook nuttig geacht voor de andere armen. In het 'hôpital général' werden, op enkele categorieën na, alle armen verzameld. Doch ook deze veralgemeende criminalisering van r»p mp+ in zijn eigen levensonderhoud voorzienende mens kende slechts een mager succes. Het waren de Franse filosofen van de 18^e eeuw die

voor het eerst de welzijnszorg als een rechtsaangelegenheid, alleszins theoretisch konden formuleren.

In hun opvattingen over de verhouding tussen burger en staat - zie bv. het *contrat social* van J. J. Rousseau - werd de staat verplicht om op te treden in geval van nood. Immers, de armoede werd niet meer als een ondeugd, maar als een fout in de sociale structuren, als een contractbreuk vanuit de staat begrepen. Deze sociale en politieke filosofie steunt het nieuwe levensgevoel van de burger, is er de consacratie van. In dit nieuwe levensgevoel is de enkeling niet meer blij dat hij in een groep opgenomen wordt en er bescherming geniet. Neen, de groep mag blij zijn dat de enkeling bereid is om een stuk van zijn vrijheid af te staan; in ruil daarvoor moeten hem van staatswege rechten worden gegarandeerd. Het integratieprobleem is daarmee op zijn kop gezet. Voor het organisatieprincipe van de welzijnszorg heeft dergelijke opvatting tot gevolg dat de willekeur van de input niet meer vanzelfsprekend is. Hoe kan de staat zijn contract naleven wanneer er geen geregelde en betrouwbare inkomsten zijn? Op het einde van deze 18^o eeuw was het hek van de dam: het liberaal denken leidde regelrecht naar de idee van een armenbelasting.

Boeiend is het om de concretisering van dit denken te zien in de hervormingsplannen van deze tijd. Taintenier, bijvoorbeeld, pleit in zijn *Traite sur la mendicité* (1793) voor het geven van een minimale onderstand (een bestaansminimum) aan landlopers en werkzoekers: daardoor blijven ze in leven én worden ze gestimuleerd om hun levensstandaard te verbeteren; hij pleit ook voor het aanvullen van de opnieuw in het leven geroepen Gemeyne Beurs met een speciale armenbelasting; hij neemt de leperse idee van de vakscholen opnieuw op en wil de tuchthuizen reserveren voor de onverbeterlijke landlopers. Dit plan werd toegepast in Ath, voor korte tijd.

Velen hadden het moeilijk met de idee van een armenbelasting, de discussies hierover lopen uit tot ver in de 19^o eeuw. De gunstgedachte op het niveau van de input in het zorgsysteem leek zeer hardnekkig te zijn. Steeds opnieuw werden er voorstanders voor de liefdadigheid gevonden, of waren dit vooral tegenstanders van het idee om (zuurverdiende) centen te moeten afgeven om (luie) profiteurs een goed leven te laten leiden? Steeds opnieuw komt de profitaatsgedachte aan de oppervlakte en verdringt de - ook reeds 16^o eeuwse-idee van de structurele ingebouwdheid van veel armoede.

Hervormingen blijven dan hervormingen van de output, zoals in de 16^o eeuw: opnieuw centralisatie om de kas te spijzen, beloftes en instrumenten voor een rationeler beheer van de inkomsten, 'manipulatie' van het aantal armen door het formuleren van criteria van onderstand.

3. De hervormingen in de 19^o en 20^o eeuw (9)

Tot er een doorbraak komt die buiten het traditionele welzijnszorgapparaat om haar aanzet vindt: de welzijnszorg (de Gemeyne beurs of het post-revolutionaire weldadigheidsbureau) wordt in de 19^o eeuw ontlast door initiatieven die werden ontwikkeld binnen beroepsgroepen of bedrijven. Initiatieven, gesteund op een verzekerings- en later ook op een solidariteitsprincipe, die tot stand worden gebracht in een collusie van belangen van regeerders, ondernemers en arbeidersverenigingen.

Zo ontwikkelden zich twee aparte systemen: het sociale zekerheidssysteem en het onderstandssysteem. Deze beide moeten, in hun wisselwerking, steeds in het blikveld getrokken worden wil men een oordeel uitspreken over de mate waarin de welzijnszorg is georganiseerd als een 'recht'.

Zolang het sluitstuk van het systeem, de openbare onderstand een zaak blijft van geïnstitutionaliseerde gunst, waarbij met name de input van financiële middelen geen

functie is van de vraag naar onderstand kan er niet van een 'recht' als organiserend principe gesproken worden.

Bij de hervorming van de "Commissiën van de burgerlijke godshuizen en van de burelen der weldadigheid" naar de "Commissie van Openbare Onderstand" in 1925 werd voor het eerst in de geschiedenis voorzien in dergelijke waarborgstelling. Met een weliswaar zeer omslachtige procedure (cfr. art. 62, 63, 64, 65) wordt de mogelijkheid opengehouden dat de gemeente de 'nodige geldmiddelen' levert. Tegelijkertijd wordt de oude idee van liefdadigheid niet overboord gegooid : art. 51 spreekt nog steeds van schenkingen en legaten, van verzamelingsacties en bussen op openbare plaatsen en van geldinzamelingen aan huis.

Is daarmee het eindpunt bereikt van de evolutie van 'gunst' naar 'recht' ?

Wij begonnen het tweede deel van dit artikel met een omschrijving van het onderscheid tussen een gunst- en rechtsprincipe in termen van de finaliteit van het gedrag : welzijnszorg als 'recht' vindt haar finaliteit in de hulpvrager, in het welzijnsprobleem. Dit onderscheid bleek niet voldoende te zijn : niet enkel moet de willekeur gebannen worden uit de output van het systeem, d.w.z. er moet probleembetrokken gewerkt worden, maar evenzeer is het noodzakelijk dat de financiering van dit handelen aan willekeur en aan externe rationaliteiten onttrokken wordt.

De feitelijke ontwikkelingen in de laatste decennia ondersteunen de veronderstelling dat de installatie van het rechtsprincipe niet werd gerealiseerd met het principieel veilig stellen van de 'input'.

Het is opnieuw op het niveau van de 'output' dat er wijzigingen warden aangebracht waardoor de rechtspositie van de hulpvragers werd verstevigd. Hier staat een vage omschrijving van de1 noodsituatie tegenover een expliciete conditionering. Dit werd bijvoorbeeld gerealiseerd in 1969 met de wet tot instelling van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden en in 1974 met de wet tot de instelling van een recht op een bestaansminimum. Uitvoerig wordt daarin omschreven onder welke voorwaarden van 'nood' een bestaanminimum kan toegekend worden én de mogelijkheid wordt geboden om tegen een genomen beslissing in beroep te gaan. Dit laatste wordt ook mogelijk voor andere vormen van hulpverlening met de wet op de OCMW's van 1976.

Het recht, de rechtszekerheid kan dus op het niveau van de output verhoogd worden door een expliciete conditionering van de noodsituatie en door het invoeren van een controle op degenen die deze condities in het concrete geval moeten interpreteren.

Als er al een eindpunt werd bereikt in de evolutie van 'gunst' naar 'recht', dan moet die gesitueerd worden in het midden van de jaren zeventig. Maar in het licht van de meer recente ontwikkelingen lijkt dit toch een té juridische opstelling te zijn. Hoe belangrijk de juristen ook zijn in het maken van beleid : 'on ne change pas la société par décret'.

In het volgende wil ik - tentatief - aanduiden dat 'welzijnszorg als recht' nog meer behoeft dan een juridische omkadering. Het gaat daarbij over de mate waarin dit rechtsprincipe geïnternaliseerd wordt door de welzijnswerkers, de cliënten en in de relaties (organisatorische- en interactie-matige) tussen deze beide in het hulpverleningsproces zelf. Van een 'regressie' kan er m. i. slechts gesproken worden wanneer op deze drie niveaus blijkt dat niet zozeer de noodsituatie als dusdanig (welomschreven, weliswaar) het criterium is waarop de hulpverlening wordt toegekend, maar dat de redenen waarom mensen in dergelijke situatie terechtkomen als beoordelingsnormen naar voor worden geschoven. De dubbelzinnigheid van de genoemde wetteksten ligt precies in het feit dat er voldoende ruimte wordt geboden (onderzoek van werkwillegheid, van gezondheid...) om dergelijke verklarende criteria ook als toewijzingsmodaliteiten te gebruiken. Een maatschappelijk

werker, een OCMW-raadslid die doordrongen is van het rechtsdenken vraagt zich niet af "waarom de hulpvrager in de problemen is geraakt : hij onderzoekt of de hulpvrager inderdaad in een noodsituatie zit. Er moet m.i. een onderscheid gemaakt worden tussen de theorievorming over het ontstaan van welzijnsproblemen en het beleid dat daarop geënt wordt langs de ene kant en de hulpverlening, de welzijnszorg aan de andere kant. Aan het recht wordt automatisch geknaagd wanneer de modaliteiten van toewijzing refereren naar de mogelijke oorzaken. Al te gemakkelijk kan een profitoriaatstheorie daarbij de plak gaan zwaaien.

M.i. kunnen disciplineren (de uiteindelijke functie van de bijkomende voorwaarden) en hulpverlening van elkaar losgekoppeld worden zonder faliëkante gevolgen voor de begroting, omdat er in de werking van het hele systeem voldoende 'prikkel's zijn ingebouwd waardoor de hulpverlening vanuit een OCMW niet onmiddellijk als het meest begerenswaardig sociaal statuut wordt bekeken. Het onderzoek is hard en de bedragen van tussenkomst liggen laag.

Is er ook van een terugschroeven naar het gunstprincipe sprake wanneer het financiële draagvlak van de hulpvrager uitgebreid wordt tot de financiële mogelijkheden van zijn ascendenten en descendenten ? Dit lijkt me een vraag die voorzichtiger moet behandeld worden : uiteindelijk gaat het over de bepaling van de noodsituatie. In die zin wordt er geen geweld gedaan aan het rechtsdenken. Maar ongetwijfeld wordt hierdoor opnieuw een moment van disciplineren in de hulpverlening gebracht. Het conditioneren van de noodsituatie is noodzakelijk : er moeten criteria opgesteld worden omwille van de rechtszekerheid (ook : beroepsmogelijkheid); maar de sociale gevolgen, de draagwijdte van deze criteria moet voorafgaandelijk goed ingeschat worden. Het betrekken van ascendenten en descendenten bijvoorbeeld vertrekt van een vermoede familiale solidariteit. Wanneer deze in feite niet aanwezig is worden mensen afhankelijk gemaakt van hun familieleden en de sociale dienstverlening wordt afhankelijk gemaakt van haar marktwaarde in hoofde van deze familieleden. Bejaardenmaaltijden? Neen, dat is te duur : ik kan mijn kinderen daarvoor toch niet lastig vallen ! Bij het opstellen van criteria moet a. h. w. steeds de 'sociale kost' in rekening gebracht worden.

BESLUIT

De omslag in de basirationaliteit 'van gunst naar recht' blijkt zeer laat te zijn gekomen; zelfs zo recent dat in het licht van het trieste lot van vele hervormingsvoorstellen uit voorbije eeuwen -gerust kan gevreesd worden dat het recht in eerste instantie tot een strict minimum zal herleid worden, als het al behouden blijft. Maar wij leerden ook dat er telkens wat overbleef van al deze hervormingen. De verordering bij wet van het rechtsprincipe biedt toch wel een hele geruststelling.

Had Weber het dan zo verkeerd voor wanneer hij de zestiende eeuw als een scharniereeuw beschreef ? Dit is natuurlijk een drieste veronderstelling, waarbij de spanning tussen de grootheid van deze socioloog en de onooglijkheid van het aangebrachte materiaal schier ondraaglijk is. Maar waar zit Weber's gelijk ? In een combinatie van de opstelling van De Swaan (10) en Gurvitch.

De Swaan duidt een overgang aan van een bevelssamenleving naar een onderhandelingsamenleving. Bevel, gezag slaat op hiërarchie, op een boven- en onderschikking waarvan weliswaar de sleutels kunnen verschuiven (geboorte, diploma). Onderhandeling, overleg slaat op nevenschikking; op het naast elkaar functioneren van groepen met hun eigen belangen die op de meest eigenzinnige manier kunnen samensmelten en dan weer losgekoppeld worden. Voor sociologen is deze gedachte zeer

uitdaging : het duidt op een fundamentele verschuiving in de aard van de integratiepatronen, ook op een vraag naar nieuwe sociale identiteiten. Misschien werd de basis van deze overlegsamenleving reeds in de 16^o eeuw gelegd en wel in het 'diepere' achtste palier van 'Les conduites collectives effervescentes, novatrices et créatrices'. Geleidelijk aan - in vele disputen en na vele stappen terug, in de confrontatie met nieuwe sociaal-economische 'harde' feiten - heeft dit integratietype zich een weg gebaad, tot in de morfologisch harde wetgeving rond de openbare welzijnszorg toe. Het probleem van onze samenleving, en van de welzijnszorg daarin is het probleem van de weerslag van de nieuwe sociale identiteit die isomorf is aan dit overlegtype op het hele bouwwerk : de dialectiek gaat verder. Tenminste kunnen we zo toch begrijpen waarom iedere generatie haar eigen 'crisis' heeft en waarom elk van deze crisissen als de meest fundamentele van alle tijden wordt aangevoeld, gelukkig maar.

VOETNOTEN

(1) LUHMANN, N., Formen des Helfens im Wandel gesellschaftlicher Bedingungen, in: Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit/2, Neuwied, Luchterhand, 1973 : 21-44.

(2) Deze gelaagdheid wordt bijvoorbeeld door G. Gurvitch uitgedrukt in zijn typologie van de 'paliers en profondeurs' : Gurvitch, G. Sociologie en profondeur, in : Traite de sociologie, I, PUF, Paris, 1967, pp. 157-171.

(3) 'Acht' eeuwen welzijnszorg, want de analyse heeft een karakterisering nodig van de welzijnszorg voor de vermelde hervormingen.

We zetten aan bij de vorming van de middeleeuwse steden in de 13^o eeuw.

(4) In deze tekst worden de begrippen 'gunst' en 'recht', gelanceerd door Zijderveld, niet steeds in Zijderveldse zin opgevuld. Hun inkleuring is in eerste instantie empirisch, vanuit de concreetheid van de voorzieningen. Zijderveld, A.C., De rationalisering van de verzorging, in : Adriaansens, H.P.M, en Zijderveld, A.C., Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat. Van Loghum Slaterus, Deventer, 1981, 13-48.

(5) De informatie over de middeleeuwse welzijnszorg werd gehaald uit historisch onderzoek. Over de voorzieningen zelf werd vooral gerapporteerd door P. Bonenfant, bv. Bonenfant, P., Hôpitaux et bienfaisance publique dans les anciens Pays-Bas des origines à la fin du 18^o Siècle, in : Annales de la Société Belge d'histoire des hôpitaux, III, 1965.

Over de armen zijn volgende twee boeken uitermate boeiend :

M. Mollat, Les pauvres au Moyen Age, Hachette, Paris 1978 en

C. Lis & H. Soly, Poverty and capitalism in pre-industrial Europe, The Harvester Press Ltd.. Hassockx, 1979.

(6) Voor het geschiedkundig relaas, zie : Bonenfant, P., Les origines et la caractère de la réforme de la bienfaisance publique aux Pays-Bas sous le règne de Charles-Quint, in : Revue Beige de philologie et d'histoire : 1926, dl. 5 : 887-904 en 1927, dl. 6 : 206-230.

(7) Overzicht van Stichtingseeuw van 'liefdadigheidsinstellingen' tot 16^o eeuw (Naar Alberdinck - Thijm) (*)

	Vóór 13e E		Ged. 13e E		Ged. 14e E		Ged. 15e E		Totaal	
	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%	AC	%
herbergen	30	.73	70	.75	58	.67	24	.40	182	.65
ouderen (**)			5	.05	13	.15	26	.43	44	.16
leprozen	11	.27	10	.11	6	.07	3	.05	30	.11
zieken			2	.02	4	.05	2	.03	8	.03
wezen							1	.01	1	
vondelingen							1	.01	1	
blinden					2	.02	1	.01	3	.01
krankzinnigen			4	.04			2	.03	6	.02
begijnenhuis			2	.02						
gevallen meisjes					1	.01	1	.01	2	.01
pest					2	.02	1	.01	3	.01
Totaal	41	.14	93	.33	86	.31	60	.21	280	

(*) A. THYM, Liefdadigheid in België, 1883 : Chronologische lijst der voornaamste gasthuizen en andere liefdadigheidsgestichten in België voor de 16e eeuw gegrond : 351-355.

(**) Tehuizen voor bejaarde mannen, vrouwen, priesters en voor een gemengd publiek, als volgt verdeeld : 29,5% O.M.; 43,1% o.v. : 22,7% gem.; 4,5% o.p.

(8) Dit was het idee van het 'hôpital général; die ondermeer door Vilain 14 werd verdedigd. Een experiment in deze zin werd in 1739 in Roermond in de praktijk omgezet. Zie : Copin, A., Aspects de l'assistance publique aux Pays-Bas du 14^o au 18^o siècle. La lutte contre le paupérisme, in : Bull. trimestriel du Crédit Communal de Belgique, okt. 1962 (62) : p. 220 e.v.

(9) Over de historiek van het ontstaan van het sociaal zekerheidsstelsel vanaf de 19^o eeuw tot de uitbouw van de verzorgingsstaat is er reeds zeer veel sociologische inkt gevloeid. Daarom wordt hier slechts zéér beknopt over deze boeiende episode gehandeld. Zie bv. H. Hatzfeld, Du paupérisme a la sécurité sociale, Colin, Paris, 1971.

(10) A. De Swaan, Uitgaansbeperking- en uitgaansangst; over de verschuiving van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding, in : De mens is de mens een zorg, Meulenhoff, Amsterdam. 1982 : 81-115.